Die Reichsaufsicht

Inauguraldissertation

zur Erlangung der Doktorwürde der hohen juristischen Fakultät der Georg-August-Universität zu Göttingen,

vorgelegt von

Heinrich Braasch,
Gerichtsreferendar aus Kolberg

*

Referent: Prof. Dr. Hatschek.
Tag der mündlichen Prüfung: 28. Oktober 1925.

1925

Meinen lieben Eltern
in Dankbarkeit
zugeeignet!

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Literaturverzeichnis.

Amtliche Protokolle des DA. i. Verhandlungen der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung Bd. 336, Nr. 391, Berlin 1920.
Anschütz, Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin, 1921.
Anschütz, In v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaften, 6./7. Aufl.
Arch. Oeff. R. H. 26: Besprechung über Kiefers Abhandlg. S. 364.
Arch. Oeff. R. Bd. 43.
Arch. Oeff R. 1923.
Arndt, Reichsstaatsrecht, S. 108.
Arndt, Verordnungsrecht des Deutschen Reiches 1884.
Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin, 1901.
Arndt, Reichsverfassung von 1919, Berlin, 1921.
Arndt, Besprechung über Cohn, die Reichsaufsicht im Verw.-Arch., 1921.
Bornhak, Grundriß des deutschen Staatsrechts, Leipzig, Erlangen, 1921.
Bredt, Der Geist der deutschen Reichsverfassung, Berlin, 1924.
Cohn, Die Reichsaufsicht über die Länder, Berlin, 1921.
D.J.Z. 1897; D.J.Z. 1922 H. 1—2; 18 (1913); v. 1. 9. 25;
Duncker, Zur Geschichte der deutschen Reichsversammlung in Frankfurt (1849).
Freiherr v. Freytagh-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung, München, 1924.
Fischer, Die rechtlichen Grundsätze der Reichsaufsicht nach der neuen Reichsverfassung, Würzburg, 1921.
Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, Tübingen, 1922.
Gierke, Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung.
Giese, Kommentar zur Reichsverfassung v. 11. 8. 19. 3. Aufl., Berlin, 1920; 4. Aufl., Berlin, 1921.
Groscourth, Die Reichsaufsicht über die Länder nach der neuen Reichsverfassung, Göttingen, 1922.
Häberlin, Handbuch des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl.
Haenel, Deutsches Staatsrecht, Leipzig, 1892, Bd. 1.
Haenel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, Leipzig, 1888.
Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht 1922.
Hatschek, Reichsstaatsrecht, Berlin.
Hatschek, Lehrbuch des deutschen u. preußischen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., 1922.
Hatschek, Die Selbstverwaltung, 1898.
Hinz, Die Verfassung des Deutschen Reiches v. 11. 8. 19.
Hinz, Staatsrechtliche und strafrechtliche Erörterungen.
Höchst, Die Reichsaufsicht nach bisherigem und jetzigem Recht, Köln, 1921.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. 9.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1925.
Jellineck, Fehlerhafter Staatsakt.

Kiefer, Das Aufsichtsrecht des Reiches über die Einzelstaaten. In Abhandlg. aus dem Staatsrecht 1908/09.
Kries, Das Aufsichtsrecht des Reiches, Würzburg, 1919.
Lammers, Das Gesetz und der Staatsgerichtshof.
Liszt, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl.
Meyer-Anschütz, Deutsches Staatsrecht, 1919.
Mohl, Deutsches Reichsstaatsrecht, Tübingen, 1873.
Naviaski, Grundgedanken der Reichsverfassung.
Poetsch, Handausgabe der Reichsverfassung v. 11. 8. 19. 2. Aufl., Berlin, 1921.
Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches I; II.
Rosin, Hirths Ann., 1883.
Rumbler, Das Aufsichtsrecht des Reiches nach der neuen Reichsverfassung, Gießen, 1922.
Rümelin, Das Beaufsichtigungsrecht des Deutschen Reiches, Ztschr. f. d. ges. Staatswissensch. Bd. 39.
R. Schmidt, Allgem. Staatslehre, Bd. 1.
Schoen, Die formellen Gesetze i. Politik, I, 1920.
Schoenborn, Das Oberaufsichtsrecht des Staates im modernen deutschen Staatsrecht. Heidelberg, 1906.
Stier-Somlo, Verfassung des Deutschen Reiches, 2. Aufl.
Storz, Die Reichsaufsicht über die Länder im allgemeinen und ihre Stellung im neuen Reichsrecht, Göttingen, 1922.
Triepel, Die Reichsaufsicht, Berlin, 1917.
Triepel, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche, Tübingen 1907.
Triepel, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern in Festgabe für Wilh. Kahl, 1923.
Triepel, Die Kompetenz des Bundesstaats und die geschriebene Verfassung i. Festgabe f. Laband, Bd. 2, Tübingen, 1908.
Wittmayer, Die Weimarer Verfassung 1922.
Wigard, Sten. Ber. über die Nationalversammlung.
Verhandlungen der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung.
Verhandlungen der verfassunggebenden Nationalversammlung, Bd. 327.
Wollenberg, Die Reichsaufsicht über die deutschen Gliedstaaten, Greifswald, 1919.
Zäumer, Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Reichsverfassung, 2. Aufl. 1913.
Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Berlin, 1895—97.

Gliederung.

Seite

Vorwort: 7

A. **Die Reichsaufsicht im allgemeinen** 8

§ 1. Die staatsrechtliche Gestaltung des deutschen Reiches als Voraussetzung der Reichsaufsicht 8

§ 2. Begriff der Reichsaufsicht 9

§ 3. Arten der Reichsaufsicht 12

I. Arten der Aufsicht 12

1) Die Untertanenaufsicht 12

2) Die Dienstaufsicht 13

3) Die Staatsaufsicht 13

a) Oberaufsicht 14

b) Unmittebare Aufsicht 15

II. Arten der Reichsaufsicht 16

1) Oberaufsicht . . . . . —

2) Unmittelbare Aufsicht . . . . . —

§ 4. Formen der Aufsicht 18

1) Reichsaufsicht kann grundsätzlich nicht durch Gesetzgebung ausgeübt werden, wohl aber gibt es . 19

2) die rein richterliche Reichsaufsicht und . . 19

3) die Verwaltungsaufsicht mit evtl. richterlicher Nachprüfung 21

B. **Die Reichsaufsicht in ihrer geschichtlichen Entwicklung** . . 22

§ 5. Die Reichsaufsicht im alten deutschen Reiche . . 22

1) Die Verwaltungsaufsicht 22

2) Die richterliche Reichsaufsicht 24

3) Die Organisation der Reichsaufsicht . . . 25

§ 6. Die Reichsaufsicht im deutschen Bunde . . . 26

§ 7. Die Reichsaufsicht nach der Frankfurter Verfassung . 28

§ 8. Die Reichsaufsicht nach der Bismarckschen Verfassung . 31

C. **Die Reichsaufsicht nach der Weimarer Verfassung** . . 34

I. Anwendungsgebiet der Reichsaufsicht . . . 34

§ 9. Die Kompetenzverteilung zwischen Reich und Ländern 34

1) Die reicheigene Verwaltung und die Reichsaufsicht 34

2) Der autonome Wirkungskreis der Länder und die Reichsaufsicht 35

3) Die Hauptbetätigungsmöglichkeit der Reichsaufsicht ist in dem Grundverhältnis zwischen Reich und Ländern begründet 37

II. Die Formen der Reichsaufsicht 38

§ 10. Die Verwaltungsaufsicht 38

1) Der Beaufsichtigte 38

2) Erscheinungsformen der Verwaltungsaufsicht . 39

3) Die Reichsaufsicht bezüglich der drei Staatsfunktionen 40

a) Auf dem Gebiete der gliedstaatlichen Gesetzgebung 41

b) Auf dem Gebiete der gliedstaatlichen Justizangelegenheiten 44

Seite

c) Auf dem Gebiete der Landesverwaltung . 46
a 1) Auswärtige Angelegenheiten . . . 48
b 1) Militärwesen 51
c 1) Finanzwesen 52
d 1) Eisenbahnwesen 54
§ 11. Die rein richterliche Reichsaufsicht 54
I. Der gerichtliche Schutz zur Aufrechterhaltung der gesetzgeberischen Kompetenzverteilung zwischen Reich und Ländern 55
II. Die richterliche Aufsicht der innergliedstaatlichen und zwischenstaatlichen Friedensbewahrung . . . 61
1) Innergliedstaatliche Friedensbewahrung . . 61
2) Zwischenstaatliche Friedensbewahrung . . . 63
3) Der Aufsichtskonflikt 67
4) Das Verhältnis der A 13 II, 15 III und 19 RV. zueinander . . . . . 69—70
§ 12. Der Maßstab der Reichsaufsicht 71
1) Die abhängige, ... 71
2) Die selbständige, ... 73
3) Die richterliche Reichsaufsicht 74
§ 13. Die Aufsichtsmittel. 74
1) Die Kommissare 74
2) Allgemeine Anweisungen 76
3) Mängelrüge 79
4) Sonstige Mittel, insbes. auf dem Gebiete der selbständigen Reichsaufsicht 80
5) Die Reichsexekution 81
§ 14. Die Organisation der Reichsaufsicht 82
1) Die Reichsregierung 82
2) Sonstige Organe 85
§ 15. Die praktische Handhabung der Reichsaufsicht in den letzen 6 Jahren 89
Schlußwort 93

Vorwort:

Vor etwa zwei Jahrzehnten wurde behauptet, daß das Rechtsinstitut der Reichsaufsicht durch die Meister des Staatsrechts bereits eine so erschöpfende Bearbeitung gefunden habe, daß jede weitere Darstellung darüber zu einer Wiederholung der Ausführungen jener werden müsse[1]. Den besten Beweis für die Unrichtigkeit dieser Ansicht lieferte Triepel in seinem grundlegenden Werk: „Die Reichsaufsicht."

Die oben angeführte Behauptung würde nach dem Erscheinen dieses „deutschen Reichsstaatsrechts sub specie der Reichsaufsicht" vollkommen zu Recht bestehen, so daß ich es für müßig gehalten hätte, wenn diese Materie noch einmal nach dem alten Recht bearbeitet worden wäre. Jede exegetisch arbeitende Wissenschaft muß notwendig zu einem Punkt gelangen, wo sie zu Ende ist, wo sie nichts mehr Neues zu bieten vermag. Inzwischen aber ist durch den Ausgang des Weltkrieges und die darauf folgende Revolution das Deutsche Reich in seiner inneren Verfassung aufs tiefste beeinflußt worden. Auch die Reichsaufsicht hat eine weitere Fortbildung und strengere Ausgestaltung erhalten. Die Aufsichtsorgane sind andere geworden, der sachliche Bereich und die Maßstäbe der Beaufsichtigung sind klar herausgearbeitet, Aufsichtsmittel, die bisher nur Wissenschaft und Praxis kannten, sind besonders erwähnt. Schon aus diesen Andeutungen ergibt sich, daß man sich nicht dem Vorwurf des an den Anfang gestellten Satzes aussetzt, wenn man trotzt Triepels Meisterwerk noch einmal „die Reichsaufsicht" bearbeitet. Fern liegt der Gedanke, den Gegenstand so erschöpfend zu behandeln, wie Triepel es getan hat: das würde weit über den Rahmen einer Dissertation hinausgehen.

Ziel der Arbeit kann es nur sein, die Reichsaufsicht nach der Weimarer Verfassung darzustellen, nach dem vorher eine kurze geschichtliche Entwicklung dieses wichtigen verfassungsrechtlichen Rechtsinstitutes gegeben worden ist.

[1] Schoenborn, S. 59.

A. Die Reichsaufsicht im allgemeinen.

§ 1. Die staatsrechtliche Gestaltung des Deutschen Reiches als Voraussetzung der Reichsaufsicht.

Das Rechtsinstitut der Reichsaufsicht ist eng verknüpft mit der staatsrechtlichen Gestaltung des Deutschen Reiches.

Der erste Regierungsentwurf der Verfassung von 1919 war ausgeprägt unitarisch angelegt. Er wollte dem Reiche die Struktur des dezentralisierten Einheitsstaates geben. Im Einheitsstaat schrumpft die Tätigkeit der „Gliedstaaten" zu „höchstpotenzierter Selbstverwaltung" zusammen[1]. Die Einzelstaaten sind der Reichsgewalt besonders scharf untergeordnet. Der Gesetzgeber ist hier allmächtig. Das Recht zur Regelung einer bestimmten Lebenssphäre hat nur die Zentralstaatsgewalt. Von einer Kompetenzverteilung kann daher keine Rede sein, folglich fehlt im Einheitsstaate das Institut der „Reichs"aufsicht, denn diese ist in erster Linie darauf gerichtet, daß „die von der Verfassung angeordnete Kompetenzverteilung vom Gliedstaat nicht überschritten werde[2].

Durch den Widerstand der föderalistisch eingestellten süddeutschen Staaten wurde der erste preußische Entwurf nicht angenommen. Die „Stuttgarter Erklärung" vom 29. 3. 19, in der die Wünsche der süddeutschen Staaten dargelegt waren, hatte die wichtige Folge, daß der Gedanke des Einheitsstaates fallen gelassen wurde und das Deutsche Reich durch die Verfassung von 1919 den Typus des Bundesstaates behielt, d. h. das Deutsche Reich ist ein aus einer Vielheit von Staaten zusammengesetzter Staat Daß die Länder trotz ihrer Zugehörigkeit zum Reiche Staaten sind, ist zwar bestritten[3], wird aber von der herrschenden Meinung mit Recht bejaht, besonders deshalb, weil sie ihre Staatsgewalt zu eigenem Recht innehaben. Daß das Deutsche Reich kein Staatenbund, sondern ein Bundesstaat ist, ist ebenfalls herrschende Ansicht und soll daher nicht näher untersucht werden, da die Erörterungen darüber den Rahmen dieser Arbeit überschreiten würden.

Aus der Feststellung, daß das Deutsche Reich ein Bundesstaat ist, ergibt sich, daß die Länder dem Reich unterworfen sein müssen; denn ein aus mehreren „Personen" zusammengesetzter Verband verfolgt bestimmte Zwecke. Um diese Zwecke zu verwirklichen, ist es erforderlich, daß die Glieder des Verbandes auf dasselbe Ziel hinwirken, daß sie nicht den Zwecken, den Interessen des Verbandes

---

[1] Denkschrift zu E 1.
[2] Hatschek, Reichsstaatsrecht, S. 50.
[3] Freytagh-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung, § 9.

zuwider handeln. Folglich darf ein Bundesstaat die Gliedstaaten nicht völlig frei handeln lassen, sondern er muß ihre Tätigkeit beaufsichtigen.

Dem Bundesstaat ist die Kompetenzverteilung wesentlich: bestimmte Lebenssphären sind der Zentralgewalt zur Regelung unterworfen, andere der Gliedstaatsgewalt. Wenn das nicht der Fall ist, existiert kein Bundesstaat, sondern ein Einheitsstaat. Wo in einem Staat eine Kompetenzverteilung zwischen Bund- und Gliedstaat vorgenommen ist, ist es unbedingt erforderlich, daß der Bund ein Mittel hat, durch das er in die Lage gesetzt wird, der Gliedstaatsgewalt Zügel anzulegen, damit sie sich nicht Zuständigkeiten anmaßt, die ihr verfassungsrechtlich nicht zugewiesen sind. Dieses Mittel ist das Institut der Reichsaufsicht, das wir in allen Bundesstaaten finden. Würde es fehlen, so würden sich bald Zustände herausstellen, die der Verfassung, den Reichsgesetzen und den Reichsinteressen zuwiderlaufen würden. Das Ueberwiegen unitarischer oder föderalistischer Elemente in der Verfassung hat eine strengere oder mildere Ausgestaltung des Aufsichtsrechts zur Folge. „Die Aufsicht ist der große Regulator in der Arbeitsmaschine des zusammengesetzten Staatswesens. Erst in der rechtlichen Ausgestaltung und in der praktischen Handhabung des Aufsichtsrechts erweist es sich, ob die Verfassung des Bundesstaates und seine Ueberordnung über die Gliedstaaten Wahrheit oder Lüge ist“ [1].

§ 2. Begriff der Reichsaufsicht.

Eine Legaldefinition des Begriffes fehlt. A 15 RV. spricht von der „Aufsicht“, die die Reichsregierung ausübt, setzt also den Begriff der Aufsicht als gegeben voraus.

Der Begriff der „Reichsaufsicht“ geht zurück auf das „jus suprema inspectionis“ im Polizeistaate. Pütter [2] bestimmte dieses Institut als das Recht des Herrschers, „daß ihm nichts von allem, was im Staate vorgeht, und dessen Kenntnis für das öffentliche Wohl von Wichtigkeit ist, vorenthalten wird.“

Zwar gab man dem allmächtigen Herrscher des Polizeistaates auch das Recht, auf das Verhalten seiner Untertanen einzuwirken, aber das war nicht mehr ein Ausfluß des Aufsichtsrechts, sondern gehörte den anderen Regierungsrechten: der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Vollziehung an. Das ius suprema inspectionis war eine besondere, vierte Funktion der Staatsgewalt. Kurz: die Aufsicht beschränkte sich auf die Beobachtung und Kenntnisnahme.

Diesem Aufsichtsbegriff stellte Lorenz Stein [3] eine neue Theorie der „Oberaufsicht“ entgegen.

---

[1] Triepel, Reichsaufsicht, S. 3.
[2] Institutionen § 818.
[3] Vgl. Triepel, S. 115, ff.

Er unterscheidet drei Staatstätigkeiten, bei denen es sich um „Kenntnisnahme" handelt: die staatliche Statistik, die amtliche Hierarchie mit ihrer Disziplinargewalt und die Oberaufsicht. Die Statistik erschöpft sich in der Kenntnisnahme von Tatsachen, die Hierarchie, die „Kontrolle", bezweckt, die Tätigkeit der Beamten „den allgemeinen Normen konform zu machen". Oberaufsicht dagegen ist die Aufsicht über öffentlich-rechtliche Persönlichkeiten; sie ist „die Gesamtheit von rechtlichen Bestimmungen, vermöge deren die Uebereinstimmung der Autonomie (der Selbstverwaltungskörper, Verwaltungsgesellschaften und Verwaltungsvereine mit den Rechten und Aufgaben der Regierungs- und Staatsverwaltung hergestellt wird".

Aus dieser Aufsichtstheorie geht hervor, daß sich die Oberaufsicht nicht erschöpft in dem Recht auf Kenntnisnahme, sondern daß sie den Zweck hat, „die untergeordneten Elemente der Verwaltung im Einklang zu setzen mit einer bestimmten Norm" [1]. Diese „Oberaufsicht" kommt unserer „Reichsaufsicht" schon wesentlich näher.

Um zu dem neuen Begriff der Reichsaufsicht zu kommen, wollen wir von der sprachlichen Erläuterung des Begriffes ausgehen.

Das Wort „Reichs"aufsicht bringt zunächst deutlich zum Bewußtsein, daß es sich nur um eine Tätigkeit des Reiches handelt; alle Aufsicht, die von Landesbehörden gehandhabt wird, ist nicht Gegenstand unserer Untersuchungen, selbst, wenn sie sich auf die Ausführung von Reichsgesetzen bezieht.

Rein sprachlich betrachtet, bedeutet „Aufsicht" auf etwas sehen, sich von etwas Kenntnis verschaffen [2]. Unser Sprachgefühl versteht aber mehr als dies unter Aufsicht. Wenn man z. B. sagt, der Lehrer X hat die Aufsicht während der Pause, so will man damit sagen, daß er seine Aufmerksamkeit während der Pausen auf die Schüler richten soll, damit diese den Schulvorschriften entsprechend die Pausen vernünftig ausnutzen, z. B. nicht während der Pausen in den Klassen bleiben; tun sie es doch, so hat er das Recht, sie zum Entfernen aufzufordern und seinen Befehl zu erzwingen. Aus diesem Beispiel geht hervor, daß der Lehrer nicht nur „beobachten" und ermitteln soll, ob die Schüler die Pausen richtig benutzen, sondern daß er, falls sie es nicht tun, sie dazu anhalten soll, daß er das Verhalten der Schüler korrigieren soll. Oder allgemein gesprochen: Aufsicht umfaßt Beobachtung und Berichtigung. Mit dem Kenntnisnehmen allein ist es nicht getan, wenn man die Ergebnisse dieser Tätigkeit nicht praktisch verwerten kann· beobachten allein ist rechtlich irrelevant, solange nicht in die Freiheit

[1] Triepel, S. 116.
[2] v. Seydel, Komm. S. 59.

des Zubeaufsichtigenden eingegriffen wird; die Beobachtungsfunktion der Aufsicht ist wertlos, wenn in ihr nicht auch die Berichtigungsfunktion enthalten wäre.

Wer jemand beaufsichtigt, sieht zu, daß dieser „etwas richtig macht", oder daß er „nichts falsches macht", sagte Kiefer,[1] m. E. müßte es genauer heißen: Beaufsichtigen bedeutet, zusehen, daß der Beaufsichtigte entweder überhaupt tätig wird, ihn anzuweisen, nach einer bestimmten Richtung tätig zu werden, oder, falls er schon tätig ist, daß er es in einer bestimmten Richtung wird. Das Wort Aufsicht enthält also drei Elemente: Anleiten, Beobachten, Berichtigen.

Daß die Aufsicht des Reiches über die Länder diese drei Funktionen enthält, ist nach dem Wortlaut des A 15 wohl füglich nicht mehr zu bestreiten: „Die Reichsregierung kann allgemeine Anweisungen erlassen, soweit die Reichsgesetze von den Landesbehörden auszuführen sind" (A 15), oder der Reichspräsident kann die Länder zwingen, ihre „Bundespflichten" zu erfüllen (A 48 I). Darin liegt die anleitende Funktion. „Sie ist ermächtigt, zu den Landeszentralbehörden Beauftragte zu entsenden"; dieses Aufsichtsmittel zeigt deutlich, daß die Reichsaufsicht zur Ueberwachung und „Beobachtung" geschieht. Die Berichtigungsfunktion zeigt sich in der sogen. „Mängelrüge".

Nach dem eben Ausgeführten würden wir zu der Begriffsbestimmung kommen, daß jede Tätigkeit des Reiches, die anleitend, beobachtend und berichtigend wirkt, Reichsaufsicht ist. Daß diese Definition zu allgemein und nicht das Wesen der Sache trifft, ergibt sich aus der einfachen Erwägung, daß sie z. B. auch die Dienstaufsicht, die der Staat allen Staatsorganen gegenüber betätigt, mit umfaßt. Gewiß, wenn wir „Reichsaufsicht" gleich „Aufsicht des Reiches" setzen, so würde es begrifflich heißen: es ist die Aufsicht, die das Reich seinen Beamten, den Selbstverwaltungskörpern und den Gliedstaaten gegenüber ausübt, also Aufsicht über die dem Staate unterstellten; denn Aufsicht heißt Ueberordnung einer Gewalt über eine andere. Das Aufsichtsrecht setzt stets ein Herrschaftsrecht voraus. So ähnlich definiert auch Triepel[2]: „Wir fassen das Rechtsinstitut der Staatsaufsicht auf als die Gesamtheit staatlicher Handlungen, die zum Zwecke haben, das Verhalten der dem Staate unterstellten in Uebereinstimmung mit einem feststehenden Richtmaße zu setzen oder zu erhalten". Diesen Begriff will er auch für die Reichsaufsicht gelten lassen[3]. Diese Definition kann m. E. aber nicht vollkommen befriedigen, da sie uns das Wesen der Reichsaufsicht nicht mit aller Schärfe vor Augen führt. Wir müssen die Reichs-

[1] S. 7 ff.
[2] S. 121.
[3] S. 123.

aufsicht präziser fassen, um vor allem die Dienstaufsicht auszuschließen und um der Reichsaufsicht einen konkreteren Inhalt zu geben. Wir müssen in die Begriffsbestimmung den Gedanken hineinbringen, daß es sich um ein Verhältnis von Staat zu Staat handelt, daß die Reichsaufsicht den Gliedstaaten gegenüber ausgeübt wird. Man wird von dem bundesstaatlichen Charakter des Reiches auszugehen haben: das Reich hat bestimmte Lebenssphären zur gesetzlichen Regelung zugewiesen erhalten. Auf allen Lebensgebieten, die dem Reich nicht ausdrücklich zugeteilt sind, sind die Länder zuständig. (Theorie der sog. enumeratid powers). In den Angelegenheiten nun, die dem Reiche zur gesetzlichen Regelung überwiesen sind, übt es die Aufsicht aus (A 15). Es hat besonders darauf zu achten, daß die Länder nicht in seine Kompetenz eingreifen. Hieraus folgt, daß Reichsaufsicht diejenige Tätigkeit des Reiches ist, die es zu verhindern hat, daß die Gliedstaaten sich über die verfassungsmäßig angeordnete Kompetenzverteilung hinwegsetzen. Diese Definition ist aber noch nicht vollständig. Das sogen. Grundverhältnis zwischen Reich und Ländern hilft uns weiter: „Die Reichsgesetze werden durch die Landesbehörden ausgeführt, soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen" (A 14). Dies ist nicht nur ein Recht der Gliedstaaten, sondern auch eine Pflicht. Deshalb gibt A 15 Satz 2 ff. dem Reichedas Recht, die Ausführung der Gesetze zu überwachen und gegebenenfalls zu berichtigen. Die Landesstaatsgewalt wird durch die Reichsstaatsgewalt, der sie in gewissen Angelegenheiten untergeordnet ist, gezwungen, daß sie die Staatsgewalt überhaupt handhabt und wenn sie sie ausübt, daß es verfassungsmäßig geschieht.

Diese Untersuchungen ergeben, daß die Reichsaufsicht einen engeren, spezifischen Gehalt aufweist, als in der Begriffsbestimmung Triepels zu finden ist. Demnach bestimmen wir die Reichsaufsicht als diejenige Tätigkeit des Reiches, die darauf abzielt, daß die Gliedstaaten die ihnen von der Verfassung auferlegten Pflichten erfüllen, indem sie von den Ländern die ihnen verfassungsmäßig aufgebürdete Tätigkeit verlangt (positive Funktion), und die darauf gerichtet ist, „daß die von der Verfassung angeordnete Kompetenzverteilung vom Gliedstaat nicht überschritten werde und daß die Ausführung von Reichs- und Landesgesetzen frei von Mängeln erfolgt."[1]. (Negative Funktion).

§ 3. Arten der Reichsaufsicht.

I. Arten der Aufsicht.

1) Die Untertanenaufsicht.

Um das Verhalten der dem Staate unterworfenen Personen zu „kontrollieren", um sie dazu anzuhalten, daß sie sich innerhalb der

[1] Hatschek, Reichsaufsicht S. 50.

Rechtsordnung bewegen, übt jeder Staat eine ständige Aufsicht über seine Untertanen aus. Er beaufsichtigt sie durch die Organe der Gerichtsbarkeit wie in der Form der Verwaltung. Die Gerichte üben z. B. Aufsichtsfunktionen in ihrer Eigenschaft als Vormundschafts-, Grundbuch- und Konkursbehörden. Auf dem Gebiete der Verwaltung sei an die Tätigkeit der Behörde erinnert, die wir Polizei nennen. Ihr ist es wesentlich, die Störungen der guten Ordnung und Sicherheit von der staatlichen Gesellschaft abzuwehren. Wenn sie gegen das Konkubinat, gegen täuschende Bezeichnung und Nachahmung im Handel und Verkehr einschreitet, wenn sie eine Versammlung überwacht oder eine Schankwirtschaftskonzession entzieht, so übt sie ihr Kontrollrecht aus.

Diese Tätigkeit des Staates nennen wir mit Triepel „Untertanenaufsicht“[1].

2) Die Dienstaufsicht.

Um die Einheit des Staatswillens, der durch eigenen Willensentschluß der Beamten gebildet wird, trotz der Aemterzersplitterung zu wahren, bedient sich der Staat der Dienstaufsicht, die sich als die stärkste Form der Aufsichtstätigkeit darstellt. Sie ist „das Korrelat der in der Behördenorganisation liegenden Subordination.“[2]

Aus der Tatsache, daß der Staatswille stärker und reiner ist, je höher das Organ des Staates steht, das ihn erzeugt, erklärt sich das Recht der höheren Instanz, Verfügungen und Anordnungen der nachgeordneten Behörden außer Kraft zu setzen, oder diese Behörden mit Anweisungen zu versehen, falls deren Verfügungen gesetzwidrig sind oder dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen. Sie beschränkt sich nicht auf die Fragen der Rechtmäßigkeit, sondern dieses Direktions- und Anweisungsrecht kann auch aus Zweckmäßigkeitsgründen ausgeübt werden; beschränkt ist sie nur in der Hinsicht, daß durch sie nicht subjektive Rechte Dritter verletzt werden dürfen.

3) Die Staatsaufsicht.

„Staatsaufsicht ist jene staatliche Verwaltungstätigkeit, welche gewisse im Staate eingeordnete oder untergeordnete juristische Personen dazu anhält, daß sie die von ihnen zu erfüllenden Aufgaben auch wirklich erfüllen (positive Staatsaufsicht) und alles vermeiden, was eine Ueberschreitung ihrer zur Erfüllung jener Aufgabe gesetzten Machtbefugnisse darstellt.“[3]

Die Staatsaufsicht ist im Verhältnis zur Dienstaufsicht milder, sie ist eine beschränkte Verwaltungstätigkeit. Sie darf nur die Recht-

---

[1] S. 146.
[2] Hatschek, Deutsches und preuß. Verwaltungsrecht, S. 76.
[3] Hatschek, Deutsches und preuß. Verwaltungsrecht, S. 312.

mäßigkeit der Handlungen der beaufsichtigten juristischen Personen prüfen, nicht wie die Dienstaufsicht aus Zweckmäßigkeitsgründen vorgehen, ausgenommen, wenn gesetzlich etwas anderes bestimmt ist. Der Staatsaufsicht unterliegen vor allem die öffentlichen Genossenschaften (Ortskrankenkassen, Berufsgenossenschaften, Innungen; Waldgenossenschaften, Fischereigenossenschaften usw.) und die Gebietskörperschaften (Gemeinde, Kreis, Provinz).

Um diese eingegliederten Verbände zu beaufsichtigen, stehen dem Staat zwei, nicht wie Hatscheck[1] meint, drei Wege offen: 1) die Oberaufsicht, 2) die unmittelbare Aufsicht.

Hatscheck führt als dritten Weg die Dienstaufsicht auf. Das ist m. E. nicht angängig und widerspricht dem Sprachgebrauch. Jedenfalls ist es eine Dienstaufsicht in anderer Form. Man könnte höchstens sagen, daß Dienstaufsicht Staatsaufsicht in weiterem Sinne ist. Unter Staatsaufsicht kann man nur die Aufsicht über die dem Staate untergeordneten juristischen Personen verstehen und nicht die Aufsicht des Staates über seine Behörden; dann hätten wir den Begriff der Dienstaufsicht nicht nötig. Wenn das Gesetz z. B. die Selbstverwaltung durchbricht (wozu es berechtigt ist), und die Gemeindebeamten, soweit sie Geschäfte des sogen. übertragenden Wirkungskreises besorgen, den Staatsbehörden direkt unterwirft, so wird dadurch dieser Beamte in die staatlichen Behördenorganisationen eingegliedert: an Stelle der Staatsaufsicht über den Selbstverwaltungskörper tritt dann aber die staatliche Dienstaufsicht über den Gemeindebeamten selbst.[2]

Somit ist dargetan, daß als Arten der Staatsaufsicht (im engeren Sinne) nur die Oberaufsicht und die unmittelbare Aufsicht in Betracht kommen.

a) Die Oberaufsicht.

Rein sprachlich genommen bedeutet Oberaufsicht soviel wie Aufsicht über jemanden, der selbst wieder Aufsicht führt. Unser Sprachgefühl legt aber mehr in das Wort hinein. Wenn man sagt, der Gutsverwalter hat die Oberaufsicht, so soll das nicht nur heißen, daß er den Eleven, der die Arbeiter beaufsichtigt, kontrollieren soll, sondern auch, daß er darauf sieht, daß die Arbeiter ihre Arbeit richtig tun, mit einem Worte, daß der Betrieb funktioniert.

Der Begriff der Oberaufsicht war bis vor kurzem kein einheitlicher. In Gesetzgebung und Literatur war kein System zu erkennen. Seit dem Erscheinen von Triepels „Reichsaufsicht" wird konsequent in der Literatur von Oberaufsicht gesprochen als einer bestimmten Art von Aufsicht über den korporativen Verband. Wenn der Staat die Selbstorganisation des kontrollierenden Verbandes

[1] Reichsstaatsrecht, S. 51.
[2] Fleiner, a. a. O. S. 114.

respektiert und sich nur mit dem Verbande als ganzen in Beziehung setzt, wenn die Korporation nur in den Organen beaufsichtigt wird, die sie dem Staate für diese Zwecke präsentiert, spricht man von Oberaufsicht. Hat der Staat nur diese Art von Aufsicht, so darf er seine Verfügungen nicht an die untergeordneten Organe richten. Ist das Verhalten eines unteren Organs mangelhaft, so kann der Staat bei dieser Art des Aufsichtsrechts nur von dem Zentralorgan Abhilfe verlangen. Wenn der Staat einen Verband als ganzen beaufsichtigen will, so ist er natürlich auch gezwungen, die unteren Organe zu beobachten, aber solange er nicht in das Verhalten dieser Organe eingreift, ist es noch keine Geltendmachung des Aufsichtsrechts, denn Beobachten allein ist rechtlich irrelevant. Letzten Endes werden die Aufsichtsmittel gegen das pflichtvergessene Verbandsorgan geltend gemacht, aber nur von den Zentralorganen kann die Aufsichtsbehörde Abhilfe verlangen. Wenn z. B. der Regierungspräsident gegenüber einer Stadtgemeinde eine Zwangsetatisierung verfügt, so ist deutlich ersichtlich, daß die Stadtgemeinde als ganzes von der Aufsichtsgewalt erfaßt wird.

Im Gegensatz zur Dienstaufsicht muß hier schließlich noch festgestellt werden, daß im Begriffe der Staatsaufsicht grundsätzlich kein materielles Entscheidungsrecht gelegen ist.[1] Durch sie können dem Repräsentativorgan nur allgemeine Anweisungen erteilt werden.

b) Die unmittelbare Aufsicht.

Der zweite Weg, der dem übergeordneten Gemeinwesen zusteht, um eingegliederte Verbände zu beaufsichtigen, ist die „unmittelbare Aufsicht", d. h. diejenige Aufsicht, die sich gegen jedes Organ, nicht nur gegen das Zentralorgan richtet, das ein Verhalten zeigt, welches nicht im Einklang mit der Rechtsordnung steht. Von der Oberaufsicht unterscheidet sie sich dadurch, daß sie die Selbstorganisation des Verbandes nicht achtet, die betreffenden Organe nicht nur mit allgemeinen Weisungen, sondern mit Aufsichtsentscheidungen für den einzelnen Fall beschwert. Wenn der Bürgermeister Beschlüsse des Magistrats beanstandet, wenn das Oberbergamt gegen die Vorstandsmitglieder des Knappschaftsvereins Ordnungsstrafen erläßt, um die Tätigkeit dieser Vereine gesetz- und satzungsgemäß zu erzwingen, so üben der Bürgermeister und das Oberbergamt unmittelbare Aufsicht. Der Staat behandelt die Verbandsorgane so, als ob sie Staatsorgane wären, sie sind aber Organe der Körperschft, deshalb versagt hier die Dienstaufsicht.

Von der Dienstaufsicht unterscheidet sich die unmittelbare Aufsicht vor allem dadurch, daß sie Verfügungen der beaufsichtigten Behörden nur kassieren kann. Sie hat kein Reformationsrecht.[2]

---

[1] OVG. in DJZ. 1897, S. 407.
[2] Hatschek, Reichsstaatsrecht S. 52.

Wenn wir unser Augenmerk auf die Stärke und Wirksamkeit dieser vier Aufsichtsarten richten, so wird festzustellen sein, daß sich der Staat vermittels der Untertanenaufsicht den stärksten Einfluß verschaffen kann, da er seine Aufsichtsverfügungen ohne Umweg auf die Untertanen wirken lassen kann. Die Kraft dieses Einflusses bricht sich, je weiter er sich von seinen Untertanen entfernt. Sie ist am schwächsten, wenn er nur sein Oberaufsichtsrecht geltend macht, da er hier dem Repräsentativorgan die weitere Aufsicht überlassen muß. In der Mitte zwischen diesen beiden Extremen liegt nach der Wirksamkeit der Aufsichtsarten abgestuft die Dienstaufsicht und die unmittelbare Aufsicht. Daß die Dienstaufsicht stärker ist als die unmittelbare Aufsicht, ergibt sich aus der schon angegebenen Feststellung, daß sich die letztere auf Rechtmäßigkeitsfragen beschränken muß und grundsätzlich kein materielles Entscheidungsrecht hat, im Gegensatz zur Dienstaufsicht. Das Verhältnis der Aufsichtsarten bezüglich der Stärke veranschaulicht gut folgendes Bild: Ein Geschoß hat eine größere Wirksamkeit, wenn es ohne Hindernisse das Ziel erreicht, als wenn es erst durch zwei oder drei Bretter seinen Weg nehmen muß.

II. Arten der Reichsaufsicht.

Es muß nun festgestellt werden, ob alle Aufsichtsarten auch Reichsaufsichtsarten sind. Und da wird man wohl ohne nähere Untersuchungen die Untertanenaufsicht ausscheiden können, denn, wie betont, handelt es sich bei der Reichsaufsicht um ein Verhältnis von Staat zu Staat, nicht um ein Verhältnis des Reichs zu den Reichsangehörigen. Bei der Untertanenaufsicht kann man von einer Aufsicht über das Land als solches nicht mehr reden; denn das Reich übt dann eigene und unmittelbare Verwaltung aus. Untertanenaufsicht kommt in jedem Staatswesen vor, gleichgültig ob es die Form eines Einheitsstaates, Bundesstaates, Staatenbundes usw. hat. Von Reichsaufsicht sprechen wir aber nur, wenn es sich um den Einfluß des Herrschaftsverhältnisses des Reiches zu einem ihm untergeordneten Staat als Einheit oder dessen Behörden handelt.

Streit herrscht bezüglich der Dienstaufsicht. In Literatur[1] und Praxis wurde einmütig die Ansicht vertreten, daß Art. 4 der Bismarckischen Verfassung nicht die Dienstaufsicht meinte.

Giese[2] vertritt die Ansicht, daß die Reichsverfassung in A 15 I: „Die Reichsregierung übt die Aufsicht in den Angelegenheiten aus, in denen dem Reiche das Recht der Gesetzgebung zusteht", auch die Dienstaufsicht mit umfaßt. Das kommt daher, daß er eine Reichsaufsicht im weiteren Sinne und eine im engeren Sinne kennt. Den-

[1] Triepel, Reichsaufsicht, S. 157.
[2] Die Verfassung des Deutschen Reiches A 15, D.

selben Standpunkt vertritt Hinz[1], der von der Aufsicht über die Landesbehörden und die unteren „Reichsbehörden" spricht. Gewiß, wenn man die Reichsaufsicht in einem weiteren und in einem engeren Sinne nimmt, wird man nicht umhin können, zu der Reichsaufsicht im weiteren Sinne auch die Dienstaufsicht zu zählen; denn, wenn das Reich seinen eigenen Behördenorganismus beaufsichtigt, so bedient er sich der Dienstaufsicht. Wenn man so argumentiert, muß man auch noch weitergehen und die Untertanenaufsicht zur Reichsaufsicht rechnen. Mir erscheint diese Beweisführung nicht angängig. Wenn das Reich Dienstaufsicht ausübt, so ist das zwar „Aufsicht des Reiches", aber keine „Reichsaufsicht". Der Ausdruck Reichsaufsicht ist ein technischer und darf nicht beliebig erweitert werden. Reichsaufsicht kann sich nur auf Angelegenheiten beziehen, die nicht vom Reiche verwaltet werden. Dienstaufsicht ist etwas so selbstverständliches, daß sie nicht besonders erst in der Verfassung erwähnt zu werden brauchte.[2] Die Reichsaufsicht ist ein Hoheitsrecht des Reiches gegenüber den Ländern.[3] Wenn diese nicht kompetent sind, kann sich dieses Recht auch nicht auswirken. Hat das Reich ein bestimmtes Sachgebiet in seine eigene Verwaltung genommen, dann tritt an Stelle der Reichsaufsicht die innerhalb des Behördenorganismus wirkende Dienstaufsicht, die an oberster Stelle die Reichsregierung handhabt.

Demnach bleibt nur noch zu untersuchen, ob das Reich den Gliedstaaten ebenso gegenübertreten kann, wie ein Staat seinen eingegliederten Verbänden, m. a. W., ob unter Reichsaufsicht Oberaufsicht oder unmittelbare Aufsicht, oder beide Arten verstanden werden müssen.

Giese[4] meint, daß sich die Aufsicht des Reiches über die Länder genau so äußert, wie die Aufsicht des Staates über seine Selbstverwaltungskörper. Dieser Satz ist im allgemeinen nicht richtig. Man muß bei Beantwortung dieser Frage darauf achten, daß die Länder, wenigstens nach herrschender Ansicht, Staaten sind, daß sie das Selbstorganisationsrecht zu eigenem Rechte haben und nicht wie die Selbstverwaltungskörper nur insoweit, als der Staat es ihnen gewährt. Wenn das Reich befugt wäre, direkt mit den einzelstaatlichen Behörden zu verkehren, so würde das einen sehr tiefen Eingriff des Reiches in die freie Selbstverwaltung der Länder bedeuten. Ein Staat, der von seiner dem übergeordneten Verbande stärkeverleihenden Eigenstaatlichkeit überzeugt ist, wird diesem nie ein Herrschaftsrecht in die Hand geben, das sein Eigenleben „zerstören" würde. Bei den Selbstverwaltungskörpern ist die unmittelbare Aufsicht die Regel, die Oberaufsicht die Ausnahme, während es bei der

[1] Die Verfassung des Deutschen Reiches S. 22.
[2] Triepel, Reichsaufsicht, S. 157.
[3] Anschütz, a. a. O. A 15 C.
[4] a. a. O. A 15, D.

Aufsicht über die Gliedstaaten umgekehrt ist: Die Oberaufsicht ist die Regel, die unmittelbare Aufsicht die Ausnahme, wenn sie überhaupt vorkommt; es wird stets davon abhängen, inwieweit der unitarische oder föderalistische Gedanke überwiegt.

Die Oberaufsicht ist „das notwendige Ergänzungsstück" des sogen. Grundverhältnisses zwischen Reich und Ländern: „Die Reichsgesetze werden durch die Landesbehörden ausgeführt." (A 14)[1]. Da bei der unmittelbaren Aufsicht die Reichsgesetze ebenfalls durch die Landesbehörden ausgeführt werden, wird durch A 14 die unmittelbare Reichsaufsicht ebenfalls zugelassen, aber nicht in ihrer vollen Schärfe, wie sich aus den Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung[2] ergibt: In der Sitzung vom 18. März war eine unmittelbare Reichsaufsicht beschlossen worden, die sich darin äußerte, daß allgemeine Anweisungen nicht nur an die Ministerien, sondern auch an die Landesbehörden gestattet waren, ferner daß „verpflichtende Anweisungen" an die Landesregierungen im konkreten Einzelfall zugelassen waren; auch hatte die Reichsaufsichtsbehörde ein Recht, Kommissare mit Zustimmung der Landesregierungen an die untergeordneten Behörden zu entsenden, denen das Recht zustehen sollte, die Akten der Behörden einzusehen und durch Vermittlung der Behörden Zeugen zu vernehmen.

Gegen diese dem Föderalismus das Wasser abgrabende Ausgestaltung des Aufsichtsrechts wandte sich die oben erwähnte Stuttgarter Erklärung, die den Erfolg hatte, daß das unmittelbare Aufsichtsrecht auf den Punkt beschränkt wurde, den wir in A 15 II finden, nämlich daß die allgemeinen Anweisungen der Reichsregierung für alle Landesbehörden bindend sein sollen.

Daraus erhellt deutlich, daß das Reich den Gliedstaaten nur als Einheit sein Aufsichtsrecht geltend machen kann, daß es grundsätzlich nur Oberaufsicht üben darf.

Zum Schlusse dieser Abhandlung werden wir sehen, inwieweit das Reich von seinem ihm nur als Ausnahme zugebilligten unmittelbaren Aufsichtsrecht Gebrauch gemacht hat.

Das Ergebnis dieser Untersuchungen ist also, daß die Reichsaufsicht sich in Oberaufsicht und unmittelbarer Aufsicht erschöpft.

§ 4. Formen der Reichsaufsicht.

Wir müssen uns Klarheit darüber zu verschaffen suchen, unter welche Kategorie staatlicher Funktionen die Reichsaufsicht zu subsummieren ist, m. a. W., ob Reichsaufsicht durch Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung geübt wird oder nur durch eine dieser Tätigkeiten, denn davon hängt die weitere Behandlung dieses

[1] Hatschek, Reichsstaatsrecht, S. 52.
[2] Verf. Prot. S. 87.

Institutes ab. Daß die Aufsichtsgewalt eine besondere Funktion des Reiches ist, die neben die drei herkömmlichen Staatstätigkeiten gestellt werden kann, wird von niemandem mehr behauptet.

1) Kann Reichsaufsicht durch Gesetzgebung ausgeübt werden?

Durch die Gesetzgebung werden in der Hauptsache Rechtssätze erzeugt. Rechtssatz ist nun aber „jede staatliche Willensäußerung, welche die Willensabgrenzung zwischen den im Staate vorhandenen Individuen untereinander oder gegenüber dem Staate vornimmt.[1]

Den Untertanen wird durch den Rechtssatz in Gebot und Verbot ein Kreis gezogen, innerhalb dessen er sich bewegen kann. In der Gesetzgebung kommt die Befehlsgewalt des Staates zum Ausdruck, aber nicht die Aufsichtsgewalt. Wenn die Mutter ihrem Kinde befiehlt, nur im Garten zu spielen, so beaufsichtigt sie das Kind nicht, sondern schafft erst eine Voraussetzung für die Beaufsichtigung. Ebenso ist es mit der Gesetzgebung, die Rechtssätze schafft. Sie ist nicht das Mittel der Aufsicht, sondern ihre Vorbedingung. Durch die Aufsicht sollen ja gerade die dem Staate unterstellten innerhalb der Rechtsordnung gehalten werden, folglich kann die Rechtsordnung nicht selbst Aufsicht sein. Durch Rechtssätze kann bestimmt werden, wer die Aufsicht führt, in welchen Grenzen sie sich zu halten hat usw., sie sind aber nicht selbst Aufsichtsmittel.

Es wird (mit Recht) behauptet, daß Gesetze auch Rechtsgeschäfte und Verwaltungsakte zum Inhalt haben können.[2] Auf die Streitfrage braucht hier nicht eingegangen zu werden, denn selbst, wenn es der Fall ist, muß man zwar mit der Möglichkeit rechnen, daß Aufsichtsakte in der Form von Gesetzen erscheinen (siehe § 10, 3 C a 1). Aber das sind so seltene Fälle, die hier nur angedeutet werden sollen. Unbestreitbar und unbestritten ist es, daß die breite Masse des Gesetzesinhalts durch Rechtssätze gebildet wird, und dann gibt es keine Beaufsichtigung durch Gesetz, oder, was dem gleichzusetzen ist, durch gesetzvertretende Verordnungen. Reichsaufsicht kann also grundsätzlich nicht durch Gesetzgebung ausgeübt werden.

2) Kann Reichsaufsicht durch Rechtsprechung ausgeübt werden?

Die Fragestellung könnte mißverstanden werden. Es ist nicht allein die Tätigkeit der ordentlichen Gerichte gemeint, die gewöhnlich, wenn man den Gegensatz der drei Staatsfunktionen: Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung feststellen will, als Rechtsprechung bezeichnet wird, sondern wir meinen mit unserer Frage,

[1] Hatschek, S. 335.
[2] Hatschek, S. 333; a. M. Triepel, S. 127.

ob überhaupt durch „richterliche“ Tätigkeit Aufsicht geübt werden kann. Das ist streitig:

Laband[1] sagt, Rechtsprechung ist spezifisch verschieden von Aufsichtsrecht; denn die Aufsicht geht vom Herrscher aus und hat den Zweck, das Verhalten der ihm unterstellten Personen zu kontrollieren, während die Gerichte nur auf Verlangen der Parteien tätig werden und nur über die Rechtsmittel urteilen. Die Richtung der Aufsicht ist verschieden von der des gerichtlichen Urteils, jene wendet sich an die Gliedstaaten oder die untergeordneten Behörden, dieses wird den Parteien erteilt.

Diese Ansicht erscheint mir verfehlt. Wir wollen zunächst feststellen, ob durch Rechtsprechung überhaupt Aufsicht geübt werden kann und dann, ob dadurch insbesondere Reichsaufsicht betätigt werden kann. Man wird es bei Beantwortung dieser Frage auf den Zweck beider Tätigkeiten abstellen müssen.

Die Aufsichtsinstanz sieht darauf, daß sich der Beaufsichtigte innerhalb der Rechtsordnung bewegt, daß er das Gesetz, das für sein Verhalten Regel und Richtschnur ist, richtig „anwendet“. Die Rechtsprechung dient der Aufrechterhaltung und dem Schutze der Rechtsordnung. Der Richter wendet das Gesetz an und stellt dabei fest, ob sich die eine oder die andere Partei mehr Rechte anmaßt, als ihr das Gesetz gewährt; auch er hat darüber zu entscheiden, ob sich die Parteien innerhalb der Rechtsordnung bewegen. Wenn der Strafrichter den Beklagten wegen Diebstahls verurteilt, so stellt er dabei fest, daß der Dieb das vom Gesetzgeber aufgestellte Gebot, du sollst nicht stehlen, überschritten hat, daß er sich nicht innerhalb der Rechtsordnung bewegt hat. M. a. W., und damit kommen wir dem Begriffe der Aufsicht näher, der Strafrichter zieht „Ermittelungen“ ein, ob das Verhalten des Beklagten „richtig“ war und, falls es „falsch“ war, „berichtigt“ er sein Verhalten, indem er ihn verurteilt. Zu demselben Ergebnisse würden wir kommen, wenn wir uns die Tätigkeit des Zivil- und Verwaltungsrichters vor Augen führen würden.

Auch wenn wir abstrakt sagen, Rechtsprechung ist die Subsumption eines konkreten Tatbestandes unter eine bestimmte Rechtsnorm, so sind trotzdem Aufsicht und Rechtsprechung keine spezifischen Gegensätze; denn die Aufsichtsinstanz hat genau dieselbe logische Operation vorzunehmen wie der Richter; sie darf ihre Aufsichtsmittel nur geltend machen, wenn das Gesetz es erlaubt, nur wenn bei Unterstellung eines konkreten Tatbestandes unter den rechtlichen Obersatz die Aufsichtsverfügung gerechtfertigt wird, darf sie von ihrem Aufsichtsrecht Gebrauch machen. Zwar schreitet die Aufsichtsinstanz nicht nur bei Rechtmäßigkeitserwägungen ein, sondern auch, wenn es sich um Zweckmäßigkeitsfragen handelt, (nicht

[1] Arch. f. öff. Recht 26, S. 364. Aehnlich Hatschek: Die Selbstverwaltung 1898, S. 136 ff.

die Reichsaufsicht), man denke z. B. an die Dienstaufsicht; immer wird man aber sagen müssen, daß auch der Eingriff auf Grund des freien Ermessens sich innerhalb der Rechtsordnung bewegen muß.

Man ist sogar soweit gegangen, die Tätigkeit der Gerichte zu bezeichnen als „eine einseitige Aufsicht des Staates darüber, daß die Rechtssätze in allen Gebieten des sozialen Lebens, des privaten wie des öffentlichen Lebens, beobachtet und daß von allen Personen, einzelnen wie Verbandspersonen, die Anforderungen des Rechtes erfüllt werden".[1]

Aus diesen Erwägungen erhellt, daß Aufsicht auch in der Form der Rechtsprechung geübt werden kann.

Daß dasselbe auch von der Reichsaufsicht gelten muß, bedarf wohl kaum der Erwähnung. Nur muß daran festgehalten werden, daß die Tätigkeit derjenigen Reichsgerichte ausscheidet, die lediglich Aufsicht über die Untertanen führen. Für uns kommen nur diejenigen Reichsgerichte in Betracht, die festzustellen haben, ob das Verhalten der Gliedstaaten oder ihrer Behörden in Einklang mit der Rechtsordnung steht, deren Entscheidungen die Länder als solche treffen.

Auch in der Reichsverfassung von 1919 finden wir die reine richterliche Aufsicht und zwar hauptsächlich [1]) zur Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung zwischen Reich und Ländern, (A 13, II) und 2) zu innergliedstaatlichen und zwischenstaatlichen Friedensbewahrung (A 19).

Somit ist festgestellt, daß die Reichsaufsicht in der Form der Rechtsprechung ausgeübt werden kann. Demnach haben wir nur noch zu fragen:

3) Kann Reichsaufsicht in Form der Verwaltung geübt werden?

Hierüber brauchen nicht viele Worte verloren zu werden. Daß die große Mehrzahl der Aufsichtsakte unter den Begriff der Verwaltung fallen, ist unbestritten. Hier ist das eigentliche Betätigungsfeld des Herrschers „Reich" zur Verwirklichung seiner Herrschaft im Wege der Reichsaufsicht. Wenn die Reichsregierung die Ausführung der Reichsgesetze überwacht, so ist das ein Ausfluß ihrer Verwaltungs- und Regierungsbefugnisse; und das Wesen der Regierung ist ja gerade „die „Beobachtung" und „Ueberwachung" des richtigen Funktionierens der großen Machtverteilung der Gewalten im Staat".[2]

Das Ergebnis dieser Untersuchung ist, daß unsere Verfassung

1) eine Verwaltungsaufsicht (mit evtl. richterlicher Nachprüfung) und
2) eine reine richterliche Aufsicht kennt.

---

[1] R. Schmidt, Allgem. Staatslehre I, S. 206 ff.
[2] Hatschek, D. u. Pr. Verwaltungsrecht, S. 34.

B. Die Reichsaufsicht in ihrer geschichtlichen Entwicklung.

Bevor wir nach diesen allgemeinen Erörterungen über die Reichsaufsicht zu der besonderen Darstellung dieses Instituts nach der Weimarer Verfassung kommen, soll eine kurze geschichtliche Entwicklung der Reichsaufsicht gegeben werden; denn nur so ist es möglich, diese wichtige Verfassungseinrichtung voll zu würdigen. Wir werden sehen, „daß die Fäden zwischen dem alten und dem neuen Reich (und der Republik) nicht so völlig zerrissen sind, wie manche wähnen".[1]

§ 5. Die Reichsaufsicht im alten Reich.[2]

Ebenso wie die Reichspublizisten sich über die Staatsform des alten Reiches streiten, ob Bundesstaat oder Staatenbund, ob Monarchie oder Aristokratie, sind sie verschiedener Meinung über das Aufsichtsrecht; ob das Reich nur Oberaufsicht über die Landesherrn oder ob es auch eine unmittelbare Aufsicht über die Landesbehörden und Landesbeamten hatte. Unter Oberaufsicht verstehen die meisten das ius suprema inspectionis im Sinne des „allgemeinen Staatsrechts", nämlich ein oberstes Regierungsrecht des Inhalts, „den jedesmaligen Zustand des Staates und seiner Untertanen insoweit zu erforschen, als es der Staatszweck erfordert".[3] Dieses Recht stand dem Reiche gegenüber den Landesherren zu, weil sie ihm untertan waren; man war sich aber nicht darüber einig, ob er es auch gegenüber den Landesbehörden hatte.

Rechtsprechung und Aufsicht wurden von den Reichspublizisten als Gegensätze empfunden. Nur in den Form der Verwaltung könnte Aufsicht geübt werden. Sie kannten keine richterliche Reichsaufsicht. Aber wie wir bereits betont haben, besteht keine zu scharfe Grenze zwischen Gerichtsbarkeit und Aufsicht. Sowohl die Verwaltung wie auch die Rechtsprechung können sehr wohl dem gleichen Zwecke der Aufsicht dienen. Deshalb werden wir bei der Betrachtung des Instituts im alten Reich von Verwaltungsaufsicht und rein richterlicher Aufsicht zu reden haben.

1) Die Verwaltungsaufsicht.

Für eine Aufsicht des Reiches auf dem Gebiete der Verwaltung war nur wenig Raum, denn die Zuständigkeit des Reiches zur

---

[1] Zäumer: Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Reichsverfassung 2. Aufl. 1913 in der Vorrede S. VI.
[2] Vgl. zum folgenden Triepel, S. 7 ff.
[3] Liszt, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl. S. 320.

Gesetzgebung war sehr klein, der autonome Wirkungskreis der Landesherrn sehr groß. Dazu kam, daß die Reichsgesetze meist nur subsidiäre Geltung hatten und außerdem nur mit Zustimmung der Fürsten verkündet werden durften. Ob der einzelne den Befehlen der Reichsgesetze nachkam, war der Aufsicht der Landesregierung überlassen. Der Kaiser hatte keinerlei Kontrolle über die Landesbehörden, wenn ihm nicht ein besonderer Rechtstitel zur Seite stand, denn anderenfalls würde es ein Eingriff in die territoriale Hoheit des Landesherrn bedeutet haben, und das hätte sich dieser nicht gefallen lassen. Der Kaiser konnte nur von der Landesregierung Abhilfe fordern und diese mit Aufsichtsverfügungen beschweren.

Die Verwaltungsaufsicht im alten Reiche ist also Oberaufsicht.

Der Maßstab der Reichsaufsicht war das Reichsrecht. Das Reich wacht darüber, daß seine Reichsgesetze von den Landesherren richtig angewendet werden; es sorgt dafür, daß die Reichsstände ihre Gerichte in eine „der richtigen Reichs- und Kammergerichtsprozeßgemäße Ordnung bringen".[1] Das Reich hat aber keine Kontrolle darüber, ob sich die landesfürstliche Verwaltung in Uebereinstimmung mit dem besonderen Rechte des Landes befand, auch durfte es nicht aus Zweckmäßigkeitsgründen im Wege der Aufsicht vorgehen.

So eng schon theoretisch das Aufsichtsrecht ausgestaltet war, praktisch war es so, daß die mächtigeren Reichsstände sich wenig um die Aufsichtsverfügungen des Kaisers kümmerten, wenn er es überhaupt wagte, sie damit zu „belästigen". Um so mehr Autorität mußte die Reichsgewalt sich bei den schwächeren Landesherren zu verschaffen. Der Kaiser war lange Zeit berechtigt, Landesgesetze zu bestätigen, anderenfalls sie ungültig waren. Auch hatte er unbestritten das Recht, Landesgesetze und Verträge, die dem Reichsrecht widersprachen, zu kassieren.

Ferner hatte der Kaiser die potestas suppletoria, d h. die Befugnis des Kaisers, „dasjenige zu tun, zu verfügen und zuzulassen, wozu der Landesherr des gemeinen Wohls wegen eine vollkommene Verbindlichkeit hat, dazu aber ohne gerechte Ursache und aller Vorstellungen ohngeachtet, nicht zu bringen ist".[2] Durch diese „ergänzende Gewalt" wurde der Umfang des Aufsichtsrechts erweitert: Der Kaiser konnte dadurch auch im gewissen Umfange die Landesverfassung korrigieren. Besonders hatten die früher in einer großen Abhängigkeit lebenden Reichsstädte darunter zu leiden. Bei ihnen war das kaiserliche Oberaufsichtsrecht „ein viel schärferes und genaueres". Man kann wohl sagen, daß die Reichsstädte einer strengeren Aufsicht unterlagen als heute die Selbstverwaltungskörper.

---

[1] Reichsdeputationsabschied von 1600 § 15.

[2] Häberlein, a. a. O. S. 91 ff.

Das äußerste Aufsichtsmittel war der Reichsexekutionskrieg. Grundsätzlich ging also die Verwaltungsaufsicht des Kaisers dahin, „daß die Landeshoheit die Grenzen nicht überschreitet, die den vom Reiche verliehenen Hoheitsrechten gezogen sind, und daß die Pflichten zu Leistungen an das Reich erfüllt werden“.[1]

2) Die richterliche Reichsaufsicht.

Auch im alten Reich wurde durch die Reichsgerichte ein beträchtlicher Teil der Reichsaufsicht ausgeübt, und zwar nicht nur in der Art der Oberaufsicht, sondern sie bringen die Reichsgesetze auch unmittelbar bei den Landesbehörden und -beamten zur Geltung. Der Maßstab ihrer Beaufsichtigung war sowohl das Reichsrecht, wie auch das Landesrecht.

Das Reichskammergericht und der Reichshofrat sichern als höchste Apellationsinstanz die landesherrschaftliche Rechtspflege. Allerdings war den Kurfürsten durch die Goldene Bulle (1356) das privilegium de non appellando et evocando zugebilligt worden und war somit der gerichtlichen Kontrolle entzogen. Aber diese Privilegien versagten bei Klagen über Justizverweigerung, so daß dann wieder die Reichsgerichte zuständig waren. Die Reichsgerichte üben also Aufsicht über die Landesgerichte und zwar in der Art der unmitelbaren Aufsicht, indem sie sich direkt unter Umgehung des Landesherrn mit dem ihm untergeordneten richterlichen Behörden in Verbindung setzen.

Wichtig ist auch der Umstand, daß, wie der jüngste Reichsabschied (1640) sich ausdrückt, der Bürger und Untertan „direkte wider seine Obrigkeit“ zu klagen in der Lage ist. Zunächst mußte allerdings vor einem Austrägalgericht die Klage erhoben werden und da war es schwierig, zu seinem Recht zu kommen. Theoretisch war wenigstens die Möglichkeit gegeben, einen Landesherrn, der seine Landeshoheit mißbraucht hatte, beim Reichsgericht zu verklagen, das somit in die Lage versetzt wurde, der landesherrlichen Gewalt Zügel anzulegen. Der Maßstab der Kontrolle ist hierbei nicht allein das Reichsrecht, wie bei der Verwaltungsaufsicht, sondern auch, und zwar in erster Linie, das Landesrecht; denn der Untertan kann klagen, „insonderheit, wenn es die landesherrliche Obrigkeit und Regalien, sowohl überhaupt, als in specie die iura collectarum, armaturae, sequelae, Landesdevensiven, Besatzung der Festungen und Unterhalt der Garnison betrifft“,[2] alles Gegenstände, die landesrechtlich geregelt waren.

Endlich mag auch erwähnt werden, daß die Reichsaufsicht auch durch Strafgerichtsbarkeit und durch ein polizeiliches Mittel die „Pön“, ein besonderes Aufsichtsmittel, geübt wurde, um den Träger der Landesgewalt zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten.

[1] Triepel, S. 16.
[2] WK. A XIX, § 6.

3) Die Organisation der Reichsaufsicht.

Reichsaufsicht wird in erster Linie durch den Kaiser ausgeübt und durch sein Regierungskollegium, den Reichshofrat. Der Kaiser ist das regelmäßige Ueberwachungsorgan; er hat das Recht, die Landesherrn an ihre verfassungsmäßigen Pflichten zu erinnern, und die „Mängelrüge". Seit dem Westfälischen Frieden wird die Aufsichtsgewalt des Kaisers mehr und mehr an ein Mitwirkungsrecht der Reichsstände gebunden. Der Reichsexekutionskrieg kann nur durch Kaiser und Reich gemeinsam beschlossen werden. Dieser föderalistische Zug zeigt sich besonders bei der richterlichen Aufsicht. Der Reichshofrat, der unter dem Einfluß des Kaisers stand, und das Reichskammergericht, auf das die Reichsstände in hohem Maße einwirkten, teilten sich in die Reichsaufsicht. Später wird der Reichstag Instanz über dem Kammergericht. Die Entwicklung ist also so gewesen, daß die beaufsichtigten Landesherrn nicht nur das kontrollierende Gericht selbst besetzen, wie es beim Kammergericht der Fall war, sondern daß sie den Reichstag, in dem sie allein vertreten waren, zur Aufsichtsinstanz erhoben.

Der Tätigkeit des Reichskammergerichts läuft die des Reichshofrats, der vom Kaiser allein besetzt wird, parallel. Wie jenes entscheidet er über Klagen wegen Mißbrauchs der Landesgewalt und gewährt Abhilfe gegen Justizverweigerung. Durch die Macht der Reichsstände kam es aber schließlich auch so weit, daß es auch gegen Entscheidungen des Reichshofrates eine Beschwerde an den Reichstag gab.

Später versuchte man, den Kaiser ganz des Aufsichtsrechts zu berauben, indem man die Einrichtung eines Reichsrates verlangte, was aber keinen Erfolg hatte.

Zu Anfang des 16. Jahrhunderts wurden wichtige Regierungsrechte den „Reichskreisen" übertragen, die anfangs als Wahlbezirke gedacht waren, später aber Selbstverwaltungskörper wurden. Insbesondere erhielten sie die Oberaufsicht über die landesherrliche Gewalt in beträchtlichem Umfange. Sie hatten bestimmte Aufsichtsrechte bezüglich des Militär- Finanz- und Münzwesens und ein generelles Kontrollrecht bezüglich der Ausführung der Reichsgesetze. Auch das Vollstreckungsrecht wurde schließlich ganz den Kreisen überlassen.

Theoretisch führte zwar das Reich wiederum die Aufsicht über die Kreise in bezug auf Verwaltung und Verfassung der Kreise. Aber praktisch gesehen kann man wohl sagen, daß in der Uebertragung der Aufsicht auf die Kreise ein Verzicht des Reiches auf sein Aufsichtsrecht lag.

Triepel [1] bezeichnet die „selbstmörderische" Ueberwälzung des Aufsichtsrechts als die Bankerotterklärung der Reichsgewalt; „der

[1] a. a. O. S. 32.

Mangel einer ständigen Aufsichtsführung hat das alte Reich zugrunde gehen lassen".

§ 6. Die Reichsaufsicht im deutschen Bunde.

Der Deutsche Bund ist ein völkerrechtlicher Verein der deutschen souveränen Fürsten und freien Städte zur Bewahrung der Unabhängigkeit und Unverletzlichkeit ihrer im Bunde begriffenen Staaten und zur Erhaltung der inneren und äußeren Sicherheit Deutschlands".[1]

„Der Deutsche Bund besteht in seinem Inneren als eine Gemeinschaft selbständiger, unter sich unabhängiger Staaten mit wechselseitigen Vertragsrechten und Vertragsobliegenheiten, in seinen äußeren Verhältnissen aber als eine in politischer Einheit verbundene Gesamtmacht"[2].

Trotz der starken Betonung der Souveränität und Unabhängigkeit der Staaten finden wir in der Wiener Schlußakte Bestimmungen, die es rechtfertigen, von einer „oberaufsehenden Gewalt" des Bundes zu sprechen. Der Bund hat nur eine Oberaufsicht, er kann sich nur an dem Gliedstaat als solchen halten, die Behörden dieser Staaten darf er nicht unmittelbar mit Aufsichtsverfügungen beschweren; denn dem Bunde war jede „Einwirkung in die innere Staatseinrichtung und Staatsgewalt" verboten.[3] Vereinzelt finden wir allerdings Fälle der unmitelbaren Aufsicht.[4] Grundsätzlich kann man auch nicht von einer richterlichen Aufsicht sprechen. Nur zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Bundesgliedern übt der Bund richterliche Funktionen. Aber wegen mißbräuchlicher Benutzung der Landesstaatsgewalt den Untertanen gegenüber, haben diese nicht, wie im alten Reiche, eine „Klage" gegen den Landesherrn. Zwar hat der Bund zu „bewirken", daß die Fürsten ihre Verbindlichkeiten z. B. in bezug auf Freizügigkeit, Religionsfreiheit usw. nachkommen, aber der Bürger kann sich nur bei einer hierfür eingesetzten Kommission beschweren, die dann an die Bundesversammlung zu berichten hat. Ebenso beschränkt war die Aufsicht über Justizverweigerungen: Die Bundesversammlung nimmt Beschwerde der Untertanen an und kann gegebenenfalls nur feststellen, daß die Landesregierung verpflichtet ist, den Untertanen gerichtliche Hilfe angedeihen zu lassen. Ferner hat der Bund ein Ueberwachungsrecht betreffs der Verpflichtung der Bundesglieder, „landständische Verfassungen" einzuführen; bezüglich der Auslegung und Anwendung der bestehenden Verfassung, darf der Bund keine Entscheidung

---

[1] A 1 der Wiener Schlußakte.
[2] A 8 der Wiener Schlußakte.
[3] A 53 der Schlußakte.
[4] Siehe Beschlüsse über die Bestellung der Zentraluntersuchungskommission im Mainz v. 20. 9. 1819 und einige andere.

fällen ,[1] aber er ich berechtigt, einzuschreiten, wenn die Streitigkeiten darüber den Charakter des Aufruhrs gegen die Obrigkeit annehmen (A 61).

In allen diesen Fällen kann man nicht von einer Aufsicht des Bundes durch Rechtsprechung reden, es ist lediglich Verwaltungsaufsicht.[2] Auch die Einführung des Bundesgerichts, das Verfassungsstreitigkeiten zwischen Regierungen und Landtagen zu erledigen hatte, hat kaum etwas daran geändert, da das Schiedsgericht nur zuständig war, wenn beide Streitteile eine dahingehende Vereinbarung getroffen hatten. Von einer richterlichen Aufsicht im Deutschen Bunde kann man nur in einem Falle reden: Bei Streitigkeiten zwischen den Mediatisierten und ihren Landesregierungen konnte die Bundesversammlung den zuständigen Landesgerichten den nicht abzulehnenden Auftrag zur Instruktion des Streitfalles erteilen und die Sache dann entweder selbst entscheiden oder durch einen im Namen des Bundestages rechtsprechenden Gerichtshof entscheiden lassen.[3]

Der Maßstab der Beaufsichtigung war grundsätzlich im Bundes-, nicht im Landesrecht zu finden. Die Bundesversammlung sichert die „richtige Anwendung" der Bundesakte (A 17 der Schlußakte), sorgt für die Vollziehung aller bundesrechtlichen Bestimmungen (A 31), „führt die Aufsicht" über die Erhebung der dem Bunde geschuldeten Beiträge (A 52); der Bund sorgt dafür, daß seine Glieder ihre völkerrechtlichen Verbindlichkeiten gegen seine Bundesmitglieder erfüllen. In dem Falle, daß der Bund über Abhilfe gegen Justizverweigerungen zu beschließen hat, übt er Aufsicht nach Maßgabe des Landesrechts, denn er muß die Beschwerde „nach der Verfassung und den bestehenden Gesetzen des Landes" beurteilen (A 29).

Die Aufsichtsmittel des Bundes sind die allgemeinen: das Recht der Kenntnisnahme, der Genehmigung, die Mängelrüge. Bundesrechtliche Landesgesetze darf er nicht kassieren, er kann nur verlangen, daß solche Normen außer Kraft gesetzt werden. Das äußerste Aufsichtsmittel, die Bundesgesetze usw. durchzusetzen, ist die Bundesexekution.

Das Organ der Aufsichtsgewalt war die Bundesversammlung. Daraus, daß der Bundestag, „der Regensburger Reichstag in etwas modernerer Gestalt, ganz ebenso schwerfällig und unbrauchbar" war, daraus, daß hier nach politischen und nicht nach rechtlichen Gesichtspunkten entschieden wurde, erklärt es sich, daß die Aufsicht nicht mit dem nötigen Nachdrucke geltend gemacht werden konnte.

---

[1] A 61 der Schlußakte.
[2] Triepel, S. 45.
[3] Bundesbeschluß v. 15. 9. 1842.

§ 7. Die Reichsaufsicht nach der Frankfurter Reichsverfassung.

Ehe wir das Aufsichtsrecht nach der Bismarckschen Verfassung darstellen, wollen wir untersuchen, wie man das Aufsichtsproblem in den Jahrzehnten vorher zu lösen versucht hatte. Von Bedeutung ist hier vor allem die Verfassung des Frankfurter Parlaments, da sie einen großen Einfluß auf die spätere Entwicklung geübt hat.

Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849 gibt dem Reich die Kompetenz zur Gesetzgebung auf bestimmten Gebieten: Militär-, Zoll-, Handels-, Justiz und Verkehrswesen. Da nach § 5 jeder Staat alle staatlichen Hoheiten und Rechte, die nicht ausdrücklich auf die Reichsgewalt übertragen sind, behält, verbleibt jedem Staat das verfassungsmäßige Recht der Vollziehung auf den Gebieten, auf denen dem Reiche das Recht der Gesetzgebung zusteht, sofern ihm nicht die Verfassung Gegenstände zu eigener Verwaltung vorbehält (§§ 6 ff, 19). Das Reich hat aber die Aufsicht über die Ausführung der von ihm erlassenen Gesetze: Das Reich darf die Durchführung der Heeresgesetze und der Militärorganisation, der Postgesetze und der Postvollzugsverordnungen in den einzelnen Staaten „durch fortlaufende Kontrolle" überwachen (§§ 13, 41); das Reich überwacht die Ausführung" der über den Handel und die Schiffahrt, über das Gewerbewesen, das Bankwesen und die Ausgabe von Papiergeld und das Heimatrecht ergehenden Reichsgesätze (§§ 38 ff. 46, 58.)

Aber nicht überall, wo dem Reiche das Recht der Gesetzgebung zusteht, ist das Aufsichtsrecht besonders erwähnt, z. B. §§ 57, 59 ff, 64. Der Grund ist vielleicht darin zu suchen, daß es sich vorzugsweise um Angelegenheiten handelt, bei denen die mit Unabhängigkeit ausgestatteten Gerichte die Kontrolle hätten besorgen können, und eine besondere Ueberwachung durch die Reichsregierung daneben entbehrlich erscheinen mochte.[1]

Die „Grundrechte" der Untertanen waren durch die Oberaufsicht der Reichsgewalt gesichert (§ 53). Da diese in das innerste Verfassungsleben der Einzelstaaten eingriffen, konnte das Reich auf die Gesetzgebung und Verwaltung der Einzelstaaten einwirken, was als eine ungeheure Stärkung des unitarischen Gedankens angesehen werden muß. Von großer Bedeutung war die Generalklausel des § 62: „Die Reichsgewalt hat die Gesetzgebung, soweit es zur Ausführung der ihr verfassungsmäßig übertragenen Befugnisse erforderlich ist." So war das Reich in der Lage, bei gesetzgeberischer Regelung einer Materie, sich das Recht der Ueberwachung zuzuschreiben. Die Reichsaufsicht deckt sich aber dem Gegenstande nach keineswegs mit seiner Kompetenz zur Gesetzgebung. Regelmäßig heißt es zwar: „Die Reichsgewalt hat das Recht zur Gesetzgebung

[1] Triepel, S. 58.

und die Oberaufsicht über . . . ." (z. B. §§ 24, 28, 31, 41); also regelmäßig läuft das Recht der Gesetzgebung dem der Aufsicht parallel. Ausnahmen finden wir bei den Schiffahrtsanstalten am Meere und in den Flußmündungen, bei den nicht konventionellen Wasserstraßen, die ausdrücklich „der Fürsorge der Einzelstaaten" in Gesetzgebung und Verwaltung überlassen waren. Trotzdem hatte das Reich die Befugnis, die Uferstaaten „zur gehörigen Unterhaltung" der Häfen usw., sowie zur „gehörigen Erhaltung der Schiffbarkeit" der sogen. privativen Wasserstraßen anzuhalten (§§ 20, 21, 24). Ueberall, wo das Reich das Recht zur Gesetzgebung und die Oberaufsicht hatte, konnte es sein Aufsichtsrecht nicht nur ausüben, wenn es bereits gesetzgeberisch tätig gewesen war, sondern schon, ehe es von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hatte; m. a. W., dem Reiche stand auch die „selbständige" Reichsaufsicht zu. Deshalb war auch der Maßstab der Reichsaufsicht nicht allein das Reichsrecht, sondern auch das Landesrecht und das allgemeine Interesse (§§ 28 bis 31).

Diese m. E. allein richtige Auslegung der angegebenen Paragraphen ist von Wichtigkeit insofern, als es bestritten war, ob nach der Bismarckschen Verfassung dem Reich eine selbständige Aufsicht zustand, was von der herrschenden Lehre allerdings bejaht wurde: ein Streit, der durch den klaren Wortlaut der Weimarer Verfassung seine Erledigung gefunden hat (§ 15 I RW.).

Was die Art der Aufsicht anbetrifft, so ist dem Reiche zweifellos nur die Oberaufsicht zugebilligt, also die Aufsicht, die sich nur an die Einzelstaaten als Einheit zu halten hat, was sich besonders aus der Aeußerung von G. Weitz, eines Mitgliedes des Verfassungsausschusses ergibt: „Wir legen die Oberleitung aller wichtigen Verhältnisse in die Hand der Reichsgewalt, aber auch „nur" die Oberleitung, nicht die Ausführung und Verwaltung in allen Einzelheiten. Es ist der wesentliche Grundsatz des Verfassungsausschusses, daß die Zentralgewalt nirgends unmittelbar administriere und verwalte, sondern nur die Gesetzgebung und Kontrolle ausüben soll".[1] Die Regel bildet „das selfgovernment" der Einzelstaaten und der Gesetzgebung und Oberaufsicht des Reiches.

Als Aufsichtsmittel sind besonders erwähnt: „Genehmigung" und „Beanstandung" beim Abschluß von Staatsverträgen, bei der Einführung von Abgaben für Benutzung der Schiffahrtsanstalten und Flußschiffahrtsgebühren (§§ 9, 22, 26, 42, 78), das Recht der Reichsgewalt, die Anlegung von Landstraßen, Kanälen und schiffbaren Flüssen zu „verfügen". Sonst finden wir in der Verfassung nicht wie heute bestimmte Aufsichtsmittel erwähnt, sondern nur allgemein gehaltene Aufsichtsbestimmungen, wie das Recht des Reiches zur „fortdauernden Kontrolle" (§ 13, 41), die Einzelstaaten

[1] Wigard, Sten. Ber. d. Nationalversammlung., S. 3240, 3384.

zu etwas „anzuhalten“ (§§ 21, 24), bei Anlage von Eisenbahnen den Schutz des Reiches und die Interessen des allgemeinen Verkehrs „wahrzunehmen“ (§ 30). Auch über Zwangsmittel wird wenig gesagt (siehe z. B. §§ 29, 32). Zur Wahrung des Reichsfriedens hat das Reich das Recht, gegen einen Gliedstaat, der den Frieden des Nachbars stört, nicht nur „durch Erlasse“ und Absendung von Kommissaren, sondern auch durch „Anwendung bewaffneter Macht“ einzuschreiten (§§ 54, 55). Um den Einzelstaat „wegen Verletzung der Reichsverfassung“ zu belangen, gibt § 126 bzw. § 124 a der Reichsgewalt eine Klage vor dem Reichsgericht. Haenel[1] meint, dies sei das einzige Mittel, um den Ungehorsam der Einzelstaaten zu brechen, da von einer Reichsexetution zur Erfüllung sonstiger Bundespflichten nicht ausdrücklich die Rede war. Dagegen lehrt Triepel,[2] daß dem Reiche auch dieses äußerste Aufsichtsmittel zustehe, nur würde es sich darstellen als die Vollstreckung einer reichsgerichtlichen Entscheidung. Die letztere Ansicht erscheint mir die richtige, besonders wenn man bedenkt, daß die Verfassung darauf bedacht war, die Grenze der Reichsaufsicht möglichst weit zu ziehen; auch behielt sich die Verfassung eine spätere allgemeine Regelung des Vollstreckungsverfahrens noch vor (§ 128). Wenn durch das Anrufen des Reichsgerichts eine unverzügliche Hilfe nicht erwirkt werden konnte, sollte die Reichsgewalt die Befugnis haben, gewaltsam einzuschreiten, wenn die Verfassung eines deutschen Staates gewaltsam oder einseitig aufgehoben oder verändert werden würde (§ 54, 3). Interessant für uns ist es, und deshalb bedarf es besonderer Erwähnung, daß die Frankfurter Verfassung eine Einrichtung getroffen hat, die die Weimarer Verfassung „übernommen“ hat. (§§ 15, 3; 19 RV.) Das Reichsgericht (heute der Staatsgerichtshof) war die höchste Instanz für Streitigkeiten zwischen Reich und Einzelstaaten, auch für Streitigkeiten betreffs der Reichsaufsicht (§ 126 ff.). Dem Reichsgerichte war „im Grunde die höchste Gewalt übertragen.“.[3]

Die Organisation der Reichsaufsicht war also derart, daß die Oberaufsicht und die Ueberwachung dem Kaiser als dem Träger der „Regierungsgewalt“ zustand (§ 84). Da die Frankfurter Verfassung eine parlamentarische Regierung kennt, unterliegt alles, was der Kaiser als Träger der Aufsichtsgewalt anordnet, der Kontrolle des Reichstags (§ 74). Das zweite Organ der Reichsaufsicht ist das Reichsgericht, das nicht nur als Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen des Kaisers, sondern auch als selbständiges Organ bei Streitigkeiten der Einzelstaaten untereinander, zwischen Landesregierung und Volksvertretung über Gültigkeit und Auslegung der

[1] Staatsrecht, S. 446.
[2] a. a. O. S. 62.
[3] Duncker, Zur Geschichte der Reichsversammlung in Frankfurt (1849) S. 46.

Landesverfassung usw. zu entscheiden hatte (§ 126). Kurz zusammengefaßt: die Frankfurter Verfassung kennt eine Verwaltungsaufsicht mit evtl. richterlicher Nachprüfung und eine rein richterliche Reichsaufsicht, der „eigentümlichste“[1] Zug des Frankfurter Verfassungswerkes — ebenso wie die Weimarer Verfassung.[2]

§ 8. Die Reichsaufsicht nach der Bismarckschen Verfassung.[3]

Sie wird nur ganz kurz behandelt werden, da wir bei der ausführlicheren Behandlung des Institutes nach der Weimarer Verfassung fast dieselben Streitfragen die hier auftauchen, zu beantworten haben werden.

A 4 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. IV. 1871 bestimmt: „Der Beaufsichtigung seitens des Reiches und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten: . .“ Daraus folgt, daß der Umfang der Beaufsichtigung sich mit dem des Rechtes zur Gesetzgebung deckt. Nun sind aber nicht alle Angelegenheiten, die dem Reiche zur gesetzlichen Regelung zugewiesen sind, in A 4 erwähnt, sondern wir finden noch andere Verfassungsartikel, die von einer Kompetenz des Reiches zur Gesetzgebung sprechen (z. B. A 11, 18, 52 usw.); und in diesen ist das Aufsichtsrecht des Reiches nicht ausdrücklich hervorgehoben, trotzdem nimmt man mit Recht an, daß das Reich auch hier eine Aufsichtsbefugnis habe, also überall da, wo durch die Verfassung dem Reich ein Recht zur Gesetzgebung beigelgt wird, steht ihm auch ein Aufsichtsrecht zu. Dies ergibt sich deutlich aus einem Antrage im verfassungsberatenden Reichstage, der als überflüssig abgelehnt wurde: „Außer den der Bundesgewalt in dieser Verfassung besonders zugewiesenen Angelegenheiten unterliegen der Beaufsichtigung des Bundes und der Gesetzgebung desselben die nachstehenden Angelegenheiten.“[4]

Aus dem Deckungsverhältnis von Gesetzgebung und Beaufsichtigung folgt weiter, daß in all den Verwaltungszweigen, in denen keine Gesetzgebungskompetenz des Reiches begründet ist, es auch keine Aufsicht über die Einzelstaaten führen darf. Deshalb durfte das Reich z. B. Bayern nicht bezüglich der Heimats- und Niederlassungsverhältnisse beaufsichtigen; die Reichsaufsicht darf nicht in den sogen. autonomen Wirkungskreis der Gliedstaaten eindringen: Ueberall, wo die Einzelstaaten gesetzgeberisch kompetent sind, gibt es grundsätzlich keine Reichsaufsicht.[5]

---

[1] Triepel, S. 62.
[2] Siehe § 11 dieser Abhandlung.
[3] Sihe insbes. Triepel, Reichsaufsicht 1917.
[4] Sten. Ber. S. 315.
[5] Ausnahmen siehe Triepel, S. 361.

A 4 bestimmte nur, auf welche Angelegenheiten sich die Reichsaufsicht bezieht, er sagte nicht, gegen wen sie sich richtete. Daß es sich hier nur um eine Aufsicht gegen die Gliedstaaten handelte, wurde schon zu Anfang betont; die Dienstaufsicht schied auch hier aus.

Sehr streitig ist die Frage, ob die Bismarcksche Verfassung eine selbständige Reichsaufsicht kennt, d. h. ob die Reichsaufsicht schon wirksam ist vor Erlaß eines Reichsgesetzes. Dies wird von der herrschenden Lehre mit Recht bejaht,[1] denn A 4 stellt die Beaufsichtigung der Gesetzgebung voran; damit wird ausgedrückt, daß dem Reiche das Aufsichtsrecht auch dann zusteht, wenn es von seinem Gesetzgebungsrechte noch keinen Gebrauch gemacht hat. Gesetzgebung bedeutet so viel wie das Recht zur Gesetzgebung. Daß dies auch die Ansicht der Praxis war, beweist die Einsetzung eines ständigen Bundeskommissars zwecks Ueberwachung des Auswanderungswesens auf Grund des Bundesratsbeschlusses vom 11. 7. 1868.

Der Maßstab der Beaufsichtigung ist bei der „abhängigen" Reichsaufsicht, d. h. da, wo das Reich bereits gesetzgeberisch tätig war, das von den Einzelstaaten auszuführende Reichsgesetz selber. Beim selbständigen Aufsichtsrecht besteht der Maßstab in den dem Schutz des Reiches anvertrauten Interessen,[2] z. B. das Sicherheitsinteresse, die Interessen der Landesverteidigung, das Interesse an der Wahrung der friedlichen Beziehungen zum Auslande, der Frieden zwischen den Bundesgliedern usw. Das Partikularrecht ist nicht, wie Haenel[3] annimmt, der Maßstab, sondern die Schranke der Reichsaufsicht.

Die Reichsaufsicht im Bismarckschen Reiche war grundsätzlich Oberaufsicht, sie ergreift nicht die Behörden des Einzelstaates, sondern den Einzelstaat[2]) „als solchen", als „ganzes", als „geschlossene Einheit". Unmittelbare Reichsaufsicht finden wir hauptsächlich im Zoll-, Eisenbahn- und Militärrecht; aber sie ist hier die Ausnahme. Haenel[4] bezeichnet die gesetzliche Zuständigkeit einer großen Zahl von Reichsbehörden, da sie unmittelbare Aufsicht zulassen, nicht mit dem Grundsatze des A 4 vereinbar, sie erscheint als „verfassungswidrig". Diese Ansicht ist nicht ganz richtig, denn die gesetzliche Zuständigkeit einer Behörde ist nicht verfassungswidrig, wenn das Gesetz unter den erschwerten Formen der Verfassungsänderung erlassen ist. Unmittelbare Reichsaufsichtsbefugnisse können nur in den Formen der Verfassungsänderung geschaffen werden.

Daß die Bismarcksche Verfassung keine rein richterliche Aufsicht kennt, hängt damit zusammen, daß es ein monarchischer Bun-

[1] Staat aller Triepel, S. 411 ff.
[2] Triepel, S. 438 ff.
[3] Reichsstaatsrecht, S. 305.
[4] Reichsstaatsrecht, S. 307 ff.

desstaat war. Hier gibt es nur eine Verwaltungsaufsicht. Die Streitschlichtungstätigkeit des Bundesrates (§ 76 II) war keine richterliche, da seine Mitglieder Vertreter der zu beaufsichtigenden verbündeten Regierungen waren; sie wurde also nicht von unabhängigen Richtern ausgeübt „jede andere, namentlich eine gerichtliche oder verwaltungsgerichtliche Oberaufsicht würde eine lästige, weil überhaupt eine Kontrolle der eigentlich unkontrollierbaren, weil „souveränen" Fürsten sein. Wenn eine Kontrolle, dann nur eine von und durch „ihresgleichen" geübte Kontrolle."[1]

Als Aufsichtsmittel kommen die „Ueberwachung", „Mängelabhilfe" und die Reichsexekution in Betracht. Nach A 17 steht dem Kaiser die Ueberwachung der Aufführung der Reichsgesetze zu. Er kann dieses Recht natürlich durch andere Reichsbehörden ausüben lassen, man denke z. B. an die Reichsaufsichtsbeamten über die Erhebung und Verwaltung von Zöllen und Verbrauchssteuern (A 36).

Die Mängelabhilfe ist in A 7, Ziff. 3 vorgesehen: „Der Bundesrat beschließt über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften (d. h. der zur Ausführung der Reichsgesetze angeordneten allgemeinen Verwaltungsvorschriften) und Einrichtungen hervortreten." Auf eine Mängelrüge des Reichskanzlers hin sind die gliedstaatlichen Regierungen gezwungen, die Entscheidung des Bundesrates abzuwarten. Durch den Beschluß des Bundesrates werden aber die Anordnungen der Landesregierungen nicht aufgehoben, sondern es wird festgestellt, ob das Verhalten der Einzelstaaten dem geltenden Rechte entspricht. Durch den Beschluß wird der Einzelstaat aufgefordert, den Mangel zu beseitigen. Es handelt sich also um eine reine Aufsichtsverfügung, deren Befolgung verfassungsmäßige Pflicht ist. Die Entscheidung des Bundesrates gilt nicht nur für die Zukunft, sondern auch für die Vergangenheit.[2] Das äußerste Aufsichtsmittel ist die Reichsexekution: „Wenn Bundesglieder ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllen, können sie dazu im Wege der Exekution angehalten werden. Diese Exekution ist vom Bundesrat zu beschließen und vom Kaiser zu vollstrecken." Wenn also z. B. eine Staatsregierung der vorhin erwähnten Aufsichtsverfügung nicht nachkommt, wird die Reichsexekution angewendet werden; überhaupt letzten Endes überall da, wo es sich darum handelt, den Ungehorsam der Einzelstaaten zu brechen. Nach dem klaren Wortlaut der Verfassungsbestimmungen sind diese drei Aufsichtsmittel nur bei der abhängigen Reichsaufsicht erwähnt; ob sie auch bei der selbständigen Aufsicht gegeben sind, soll hier nicht näher

[1] Hatschek, Reichsstaatsrecht S. 36 c.
[2] Siehe Triepel, S. 635.

untersucht werden, da wir dieselbe Frage, wie überhaupt viele Einrichtungen der Bismarckschen Verfassung, bei der Darstellung des Aufsichtsrechts nach der Weimarer Verfassung zu untersuchen haben.

C. Die Reichsaufsicht nach der Weimarer Verfassung.

Mit prophetischem Blick sah Triepl voraus, wie sich das Verhältnis der Reichsgewalt zur Landesstaatsgewalt nach dem Weltkriege gestalten würde, insbesondere, welche Fortbildung und Ausgestaltung die Reichsaufsicht nehmen würde. „Was das deutsche Volk in den Stunden seiner größten Not und seiner größten Erhebung gemeinsam durchlebt hat, wird die unitarische Strömung in Deutschland von neuem mächtig anschwellen lassen. Nach dem Kriege wird der Reichsgedanke so tief wie nie zuvor gedacht, die Notwendigkeit der Reichseinheit so stark wie niemals vordem empfunden. Es kann nicht ausbleiben, daß davon auch die Reichsaufsicht betroffen wird." In welchem Umfange diese Prophezeihungen trotz der Revolution Wirklichkeit geworden sind und inwieweit sich die Väter der Reichsverfassung die geschichtliche Entwicklung der Reichsaufsicht und die 50jährige Praxis der Reichsregierung und Reichsbehörden zunutze gemacht haben, soll Gegenstand der folgenden Untersuchungen sein.

I. Anwendungsgebiet der Reichsaufsicht.

§ 9. Die Kompetenzverteilung zwischen Reich und Ländern.

1) Die reichseigene Verwaltung und die Reichsaufsicht.

Am besten wird man von der rechtlichen Ordnung des Verhältnisses von Reich und Ländern zueinander auszugehen haben, um die Zuständigkeit der Reichsgewalt von der Landesgewalt abzugrenzen. Der Wirkungskreis, die Kompetenzverhältnisse zwischen Reich und Ländern sind verschieden geregelt. Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung sind für manche Gebiete allein dem Reiche zugewiesen, auf anderen ausschließlich den Ländern zugestanden.

Das Grundverhältnis zwischen Reich und Ländern ist durch A 14 bestimmt: „Die Reichsgesetze werden durch die Landesbehör-

den ausgeführt, soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen." Ueberall dort, wo die Reichsgesetze von Landesbehörden auszuführen sind, hat das Reich die Aufsicht (A 15 RV). Die Ausführung der Reichsgesetze lag auch schon im Bismarckischen Reiche in den Händen der Gliedstaaten. Ausnahmen hiervon durften nach der herrschenden Ansicht nur durch verfassungsänderndes Reichsgesetz gemacht werden. Das hat die dem Unitarismus Rechnung tragende neue Reichsverfassung dahin geändert, daß zur Uebernahme eines Staatstätigkeitszweiges in die reichseigene Verwaltung ein einfaches Reichsgesetz genügt. Durch A 14 ist das Reich in der Lage, auf all den Gebieten, die ihm durch die Verfassung zugewiesen sind (A 6—11) sich unmittelbar verwaltende und rechtsprechende Funktionen zu übertragen. Nach der herrschenden Meinung[1] hat dieser Vorbehalt rückwirkende Kraft, so daß alle Reichsgesetze, die vor 1919 die Reichskompetenz in diesem Sinne ausdehnte, nicht mehr auf ihre Verfassungsmäßigkeit angezweifelt werden können.

Von dem Recht des A 14 hat das Reich in ausgedehntem Maße Gebrauch gemacht z. B. Auswärtiges, Heerwesen, Verkehrswesen usw.

Ueberall dort nun, wo das Reich alle drei Staatstätigkeiten in seiner Hand vereinigt, ist von einer Selbständigkeit der Länder nicht mehr die Rede, sie dürfen auf diesen Gebieten überhaupt nicht tätig werden. Wenn das Reich eine Materie gesetzlich geregelt und seiner eigenen und unmittelbaren Verwaltung unterstellt hat, ist für die Reichsaufsicht kein Raum mehr; denn das Reich bedient sich zur Ausführung dieser Gesetze seines eigenen Behördenorganismus, und die Aufsicht, die es hier ausübt, hat den Charakter der Dienstaufsicht. Daß die Dienstaufsicht nicht eine Erscheinungsform der Reichsaufsicht ist, daß sie also nicht unter A 15 fällt, ist an anderer Stelle bereits dargelegt worden.

Folglich bieten die Gebiete, die das Reich in eigener und unmittelbarer Verwaltung hat, nicht eigentlich den Gegenstand unserer Untersuchung z. B. auswärtigen Angelegenheiten, Heerwesen usw.; denn hier kommt eine Mitwirkung der Länder, die der Beaufsichtigung unterliegen könnte, nicht in Betracht.

2) Der autonome Wirkungskreis der Länder und die Reichsaufsicht.

Trotzdem sich die Kompetenz des Reiches zur Gesetzgebung im Verhältnis zur alten Verfassung sehr vergrößert hat (A 6—11), so daß man von föderalistisch eingestellten Staatsrechtlern den Stoßseufzer hört: „Was verbleibt dann noch den Ländern?", gibt es doch noch manche Gebiete, die der gesetzlichen Regelung durch die Länder

[1] Anschütz, A 14.

zugänglich sind. Alle Lebensverhältnisse, die nicht ausdrücklich der Gesetzgebungskompetenz des Reiches zugewiesen sind, verbleiben den Ländern zur Regelung, da die Kompetenzvermutung auch im neuen Reiche zugunsten des Landes spricht. In diesen sogen. „autonomen" Wirkungskreis der Länder gehören: Landesmeliorationen, Gemeindeorganisation usw. Auf diesen Gebieten ist Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung in der Hand der Länder. Es fragt sich, ob das Land innerhalb dieses Bereiches der Reichsaufsicht unterliegt. Dies war schon unter der Herrschaft der alten Reichsverfassung heiß umstritten, was um so erklärlicher war, als hier der autonome Wirkungskreis der Länder bedeutend größer war als heute. Aus A 15 geht hervor, daß sich das Aufsichtsrecht mit dem der Gesetzgebung deckt. Daraus würde folgen, daß dort, wo die Länder zur gesetzlichen Regelung kompetent sind, eine Beaufsichtigung ausgeschlossen ist. Es käme höchstens die richterliche Reichsaufsicht in Betracht, was später zu erörtern ist.

Dagegen meint Zorn [1]: „Die begrifflich notwendige Totalität der Staatsaufgaben erfordert, daß auch für den den Gliedstaaten verbliebenen autonomen Wirkungskreis ein Oberaufsichtsrecht des Reiches bestehe", was man notwendig aus der Souveränität des Reiches folgern müsse. Ebenso glaubt Kiefer [2] aus den logischen Prinzipien der Verbandsgründung ein „allgemeines Aufsichtsrecht" im Gegensatz zu dem „prinzipiellen" Aufsichtsrechte des A 4 a RV. folgern zu müssen. Diese allgemeine Aufsicht über den „eigenen" Wirkungskreis der Gliedstaaten müsse deshalb bestehen, damit „diese ihre Kompetenz nicht überschreiten und den Verbandszwecken nicht entgegenarbeiten" können.

Wenn das Reich darüber wacht, daß die Kompetenzverteilung von den Gliedstaaten eingehalten wird, kontrolliert es nicht den autonomen Wirkungskreis der Länder. Denn, „wenn ich darüber wache, daß der Nachbar nicht über mein Grundstück kommt, überwache ich ihn nicht in sein enwier Wänden" [3]. In Verfassungsangelegenheiten unterliegen die Länder innerhalb der Normativbestimmungen des A 17 nicht der Aufsicht des Reiches; sie können das Ein- oder Zweikammersystem usw. einführen; wenn sie aber die Richtlinien verlassen, bewegen sie sich nicht mehr im autonomen Wirkungskreis und würden der Aufsicht unterliegen, denn die Reichsregierung hat die Ausführung der Reichsgesetze (in diesem Falle der Reichsverfassung) zu überwachen (A 15). Also das von Kiefer als „allgemeines Aufsichtsrecht" bezeichnete Recht ist nichts anderes als die „prinzipielle", in der Verfassung angeordnete Aufsicht.

[1] Das Staatsrecht des Deutschen Reiches 2. Aufl. Berlin, 1895/97 Bd. 1, S. 140 ff.
[2] a. a. O. S. 40 ff.
[3] Triepel, a. a. O. S. 364.

Haenel [1] sagt: „Soweit die verfassungsmäßigen Kompetenzen eine Rückwirkung auf die kompetenzfeien Verwaltungsgebiete ausüben", erstreckt sich die Beaufsichtigung des Reiches auch auf diese [2]. Aber auch er gibt zu, daß dies keine Ausnahme sei von dem Grundsatze, daß sich Reichsgesetzgebung und Reichsaufsicht decken. Denn auch in diesem Falle handelt es sich um Vorgänge, die über den „eigenen Wirkungskreis" der Länder hinausgehen. Das Reich überwacht hier nicht die Ausführung der Landesgesetze, sondern es wahrt den reichsverfassungsmäßgen Grundsatz, der die Bundesglieder verpflichtet, ihr Verhalten den rechtlich anerkannten Lebensinteressen des Reiches anzupassen [3].

Also mit Hilfe der sogen. Verwaltungsaufsicht kommt das Reich nicht in die Lage, den autonomen Wirkungskreis der Länder zu beaufsichtigen. Anders steht es mit der reinen richterlichen Aufsicht, z. B. mit der Tätigkeit des Staatsgerichtshofes nach A 19 RV., wenn er z. B. über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes entscheidet. Es ergibt sich aus der Natur der Sache, daß der Staatsgerichtshof nicht nur Reichsrecht anzuwenden hat, sondern vor allem darüber zu befinden hat, wie die Verfassung des Landes, also ein Gebiet, auf dem die Länder innerhalb der Richtlinien des A 17 autonom sind, auszulegen und anzuwenden ist. Aus diesem Beispiel sehen wir schon, daß die rein richterliche Aufsicht die Grenzen der gesetzgeberischen Kompetenzsphäre des Reiches überschreiten kann und nicht vor dem autonomen Wirkungskreis der Länder halt zu machen hat.

Das Ergebnis dieser Erörterung ist also, daß auf dem Gebiete der reichseigenen Verwaltung die Dienstaufsicht und nicht die Reichsaufsicht Platz greift, und daß der autonome Wirkungskreis der Länder nur in einem gewissen Umfange der rein richterlichen Aufsicht unterliegt.

3) Die Hauptbetätigungsmöglichkeit der Reichsaufsicht ist in dem Grundverhältnis zwischen Reich und Land begründet.

Die dritte Möglichkeit staatlicher Kompetenzverteilung wird durch das Grundverhältnis zwschen Reich und Ländern gebildet: „Die Reichsgesetze werden durch die Landesbehörden ausgeführt . ." (A 14). Dort, wo das Reich die Gesetze erläßt und die Länder sie vollziehen, liegt das Hauptanwendungsgebiet der Reichsaufsicht. Es kann nicht Wunder nehmen, daß bei dieser Arbeitsteilung oft Schwierigkeiten entstehen; je nach dem Gesichtswinkel der Regierenden in den Gliedstaaten werden die Reichsgesetze verschieden

[1] Staatsrecht, S. 304.
[2] Beispiele siehe Triepel, S. 365 ff.
[3] Triepel, a. a. O. S. 369.

ausgeführt werden, je nach der bestimmten Eigenart der verschiedenen Länder werden diese den von Berlin angegebenen Kurs mitmachen oder sich dagegen sträuben. Das Reich muß natürlich darauf bedacht sein, daß die Reichsgesetze einheitlich und in einem bestimmten Geiste gehandhabt werden. Maßstab und Richtschnur für die Reichsregierung ist hierbei, allgemein gesprochen, der Geist der neu geschaffenen Republik, die Reichsgesetze müssen reichsverfassungsgemäß ausgeführt werden. Deshalb ist dem Reiche das Recht der Aufsicht über die Einzelstaaten bei dieser Tätigkeit zugewiesen worden.

II. Die Formen der Reichsaufsicht.

Um die Reichsaufsicht systematisch darzustellen, gehen wir von der Staatsform des Reiches aus.

Wie schon betont, ist die deutsche Republik ein Bundesstaat geblieben. Im monarchischen Bundesstaat ist alle Bundesaufsicht nur eine Verwaltungstätigkeit, niemals eine gerichtliche [1]), während im parlamentarischen Bundesstaat sich beide Formen finden, vorwiegend allerdings die nicht richterliche [1]. Da der parlamentarisch regierte Bundesstaat auch die Verwaltungsaufsicht kennt, haben wir im neuen Deutschen Reich, wie schon in den allgemeinen Erörterungen gesagt wurde, zwischen der Verwaltungsaufsicht und der rein richterlichen Aufsicht zu unterscheiden.

§ 10. Die Verwaltungsaufsicht.

Den obersten Grundsatz der Verwaltungsaufsicht gibt A 15 RV.: „Die Reichsregierung übt die Aufsicht in den Angelegenheiten aus, in denen dem Reiche das Recht zur Gesetzgebung zusteht usw."

1) Der Beaufsichtigte.

Schon aus dem allgemeinen Teil ergab sich, daß die Reichsaufsicht ein Verhältnis von Staat zu Staat ist, daß sie grundsätzlich nur mit den Ländern als geschlossene Einheit zu tun hat. Deshalb darf die Reichsregierung die Aufsichtsmittel nur denjenigen Stellen gegenüber geltend machen, die den Staat als ganzes vertreten. Das sind die Regierungen oder, was dasselbe ist, die Landeszentralbehörden. Das Reich darf grundsätzlich nicht von den Mittel- und Unterbehörden die Abstellung von Mängeln verlangen, trotzdem ge-

[1] Hatschek, Reichsstaatsrecht, S. 36c; 38c.

rade hier die Hauptmängel bei Ausführung der Reichsgesetze zutage treten. Immer ist es die Zentralinstanz, an die sich die Reichsregierung zu halten hat. So bestimmt A 15, daß die Reichsregierung zur Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu den Landeszentralbehörden Beauftragte entsenden kann, die Landesregierungen sind verpflichtet, auf Ersuchen der Reichsregierung, Mängel, die bei der Ausführung der Reichsgesetze hervorgetreten sind, zu beseitigen.

Nur in ganz beschränktem Maße läßt die Verfassung die unmittelbare Aufsicht zu; nur mit der ausdrücklichen Zustimmung der Landeszentralbehörden darf die Reichsregierung auch Beauftragte zu den unteren Behörden entsenden; wenn die Reichsgesetze von Landesbehörden auszuführen sind, darf sie allgemeine Anweisungen erlassen, und diese Anweisungen binden auch die unteren Behörden unmittelbar, nicht erst durch das Dazwischentreten der Zentralbehörden. Bezüglich der anleitenden und beobachtenden Funktion der Reichsaufsicht läßt die Verfassung die unmittelbare Aufsicht zu; handelt es sich aber darum, Verwaltungsakte der unteren Behörden zu korrigieren, so muß die Reichsregierung sich an die Zentralbehörde wenden. Die berichtigende Funktion der Reichsaufsicht ist also grundsätzlich Oberaufsicht.

Dies alles gilt zweifellos für die Reichsaufsicht bei Ausführung der Reichsgesetze. Daß dieser Grundsatz auch bei der Reichsaufsicht auf anderen Gebieten gilt, erhellt deutlich aus der Ansicht der Väter der Reichsverfassung, die in den allgemeinen Erörterungen wiedergegeben wurde, die dem Reiche grundsätzlich nur das Oberaufsichtsrecht zubilligen wollten, in ganz seltenen Fällen die unmittelbare Aufsicht. Daß sich das Reich die unmittelbare Aufsicht beilegen kann, geht aus A 14 hervor, der dem Reiche sogar das Recht gibt, die Verwaltungstätigkeit der Länder auf bestimmten Gebieten auszuschalten und diese in die reichseigene Verwaltung zu übernehmen. Daraus muß man argumentum a maiore ad minus folgern, daß es erst recht in der Lage ist, durch Reichsgesetz sich unmittelbare Aufsichtsbefugnisse zuzuschreiben. In welchem Maße das geschehen ist, wird zum Schlusse gezeigt werden, wo von der praktischen Handhabung der Reichsaufsicht in den letzten sechs Jahren gehandelt werden soll.

2) Erscheinungsformen der Verwaltungsaufsicht.

A 15 gibt der Reichsregierung die Aufsicht in den Angelegenheiten, in denen dem Reiche das Recht der Gesetzgebung zusteht. Es kommt also nicht darauf an, ob das Reich sein Gesetzgebungsrecht bereits ausgeübt hat, sondern es fragt sich, ob es die Gesetzgebung überhaupt ausüben kann. Das Reich hat also die Aufsicht

in allen seiner Kompetenz unterliegenden Angelegenheiten, gleichgültig, ob sie schon reichsgesetzlich geregelt sind oder nicht. Daher unterscheidet man mit Triepel[1] zwischen „abhängiger" und „selbstständiger" Reichsaufsicht. Jene setzt den vorgängigen Erlaß von reichsgesetzlichen Normen voraus, sie ist abhängig von dem Erlaß des Reichsgesetzes. Diese tritt selbständig auf, ist unabhängig davon, ob das Reich seine Gesetzgebung schon auf eine Materie erstreckt hat; abhängig ist sie nur von dem Recht des Reiches, eine Lebenssphäre gesetzgeberisch zu ordnen.

Unter der Herrschaft des alten Rechts war es streitig, ob dem Reiche eine selbständige Aufsicht zustünde. Die schon damals unhaltbare Auffassung wird auch heute noch für das neue Recht verteidigt[2]. Der klare Wortlaut des A 15 und besonders seine Entstehungsgeschichte zeigen deutlich, daß die heutige Reichsverfassung ein selbständiges Aufsichtsrecht kennt: sowohl der Preuß'sche wie der Regierungsentwurf standen dem Reiche nur eine Aufsicht in den Angelegenheiten zu, die bereits durch Reichsgesetz geregelt waren. Das Reich sollte „die Ausführung der Reichsgesetze überwachen" (E. 1 § 8); nach E. II übt die Reichsregierung „die Aufsicht in den Angelegenheiten aus, die durch die Reichsgesetzgebung geregelt sind". Das mag sich vielleicht daraus erklären, daß man erwartete, daß das Reich von seinem Gesetzgebungsrecht bald in weitestem Umfange Gebrauch machen würde. Der Verfassungsausschuß[3] traf dann die Abänderung, die Gesetz geworden ist, woraus unzweideutig erhellt, daß das Reich auch ein selbständiges Aufsichtsrecht hat. Ueberdies hat die Reichsverfassung selbst in A 12 II die selbständige Aufsicht anerkannt.

3) Die Reichsaufsicht bezüglich der drei Staatsfunktionen.

Eine allgemeine Anordnung über die kontrollierbare Tätigkeit der Länder ist in der Reichsverfassung nicht enthalten. A 15 bestimmt, daß das Reich auf allen Sachgebieten, die es gesetzgeberisch regeln kann, die Aufsicht führen darf. Da die Länder auf diesen Gebieten sowohl rechtsetzende (ausgen. A 6) verwaltende und richterliche Tätigkeit ausüben, muß man annehmen, daß die einzelstaatliche Tätigkeit in jeder Form der Beaufsichtigung unterliegt. Deshalb beaufsichtigt das Reich, um bei der herkömmlichen Einteilungsform der Staatsfunktionen zu bleiben, die Länder hinsichtlich der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung.

---

[1] a. a. O. S. 370.
[2] Dr. Andreas in DJZ. 1922 Heft 1—2 S. 37 ff.
[3] Prot. S. 80 ff.

a) Die Reichsaufsicht auf dem Gebiete der gliedstaatlichen Gesetzgebung.

„Solange und soweit das Reich von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht, behalten die Länder das Recht zur Gesetzgebung. Dies gilt nicht für die ausschließliche Gesetzgebung des Reiches". (A 12 RV.)

Und wo überhaupt keine Gesetzgebungskompetenz des Reiches begründet ist, verbleibt den Ländern erst recht das Recht zur Gesetzgebung. Daß in diesem sog. autonomen Wirkungskreis der Länder grundsätzlich keine Aufsicht stattfinden darf, wurde bereits betont.

Trotzdem das Reich die meisten Gebiete an sich gezogen hat, ist eine rechtsetzende Tätigkeit der Länder noch in erheblichem Umfange möglich, wie aus A 12 hervorgeht. Den Inhalt der Reichsaufsicht auf dem Gebiete der Landesgesetzgebung kennzeichnet Triepel [1] mit den Worten: das Reich hat darüber zu wachen, „daß die Einzelstaaten die ihnen kraft besonderer reichsrechtlicher Vorschriften obliegenden Pflichten zur Gesetzgebung erfüllen, und vor allem darüber, daß sich ihre Gesetze mit der Verfassung und den Gesetzen des Reiches sowie mit den reichsverfassungsmäßig geschützten Interessen in Einklang befinden".

Die Reichsaufsicht auf diesen Gebieten tritt also zunächst dadurch in Erscheinung, daß die Länder zur Gesetzgebung angehalten werden und zwar in einer bestimmten Richtung. Die Länder haben nicht nur ein Recht zur Gesetzgebung, sondern in gewissen Fällen auch eine Pflicht. Oft erläßt das Reich ein Gesetz, das von den Ländern sachgemäßer ergänzt werden kann und soll. Dann ist es nicht in das Ermessen der Länder gestellt, ob sie überhaupt gesetzgeberisch tätig werden wollen. Tun sie es nicht, so kann das Reich sie im Wege der Aufsicht (A 15 RV.) dazu anhalten, letzten Endes mittels der Reichsexekution. Das Reich kann sogar noch weitergehen und nähere Bestimmungen über den Inhalt der ergänzenden Landesgesetze (oder Rechtsverordnungen) treffen [2]. Innerhalb dieses Rahmens ist dann der Landesgesetzgeber selbständig.

Das Hauptbetätigungsfeld der Reichsaufsicht ist auf dem Gebiete der Landesgesetzgebung, aber nicht die anleitende, sondern vor allem die beobachtende und berichtigende Funktion. Das Reich hat darüber zu wachen, daß das Landesrecht mit dem Reichsrecht und Reichsinteresse in Einklang steht, anderenfalls es Berichtigung fordern kann. Nach A 17 muß jedes Land eine freistaatliche Verfassung haben und ein bestimmtes Wahlrecht für die Volksvertretung. Landesgesetze, die diesen Normativbestimmungen nicht entsprechen, sind entweder schon auf Grund des A 13 I und II nichtig

[1] a. a. O. S. 487.
[2] Haenel, Deutsches Staatsrecht, S. 264.

oder sie stellen jedenfalls „Mängel“ im Sinne des A 15 III dar, und die Reichsregierung hätte das Recht, Beseitigung des Mangels zu verlangen [1].

Im Folgenden soll die Rechtslage nach der Bismarckschen Verfassung wiedergegeben werden, da diese nicht eine ähnliche Einrichtung wie die des A 13 II RV. kannte [2].

Eine Unstimmigkeit von Reichs- und Landesgesetz läßt sich entweder so denken, daß das Landesrecht dem Reichsrecht widerspricht oder daß es einem anerkannten Reichsinteresse schädlich ist, ohne einem Reichsgesetz zu widersprechen. Im ersteren Falle wäre das Landesgesetz nach A 2 a RV. ein Gebot ohne gebietende Kraft, es ist überhaupt nicht Gesetz; das Reich mußte aber die Befugnis haben, trotzdem von der Regierung des Gliedstaates die Aufhebung des Gesetzes verlangen zu können, solange es schädliche Wirkungen auszuüben in der Lage war. Dasselbe muß gelten, wenn das Landesrecht dem Reichsinteresse widerspricht. Dies ist außerordentlich bestritten [3].

Man macht geltend, daß, wenn das Reich die Berichtigung eines reichsrechtswidrigen Gesetzes durch ein anderes Gesetz verlange, es etwas wünsche, was an der Opposition eines Parlaments scheitern könne, „weil die parlamentarischen Faktoren der Einzelstaaten keinerlei Einwirkung des Reiches unterliegen“. Das Reich könne nur im Wege der Reichsgesetzgebung, nicht in dem der Aufsicht vorgehen.

Es stimmt zwar [4], daß die Reichsaufsichtsorgane nicht unmittelbar auf das Parlament des Gliedstaates einwirken konnten, aber die Reichsregierung konnte von gliedstaatlichen Regierungen die Einbringung eines entsprechenden Gesetzesentwurfes fordern, oder der Regierung aufgeben, das widerspenstige Parlament aufzulösen, wenn ihr dieses Recht durch die Verfassung gegeben war. Führte auch dies nicht zum Ziel, so erzwang es das reichsrechtlich gebotene Gesetz äußerstenfalles im Wege der Reichsexekution (A 19 a RV.). Denn für die Reichsexekution ist es „ganz gleichgültig, welches Organ des Staates Schuld ist; es kommt nur auf die Tatsache an, daß ein Bundesglied seine verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllt“ [5]. Der Einwand also, daß die Reichsregierung nicht auf das Parlament einwirken konnte, schlägt nicht durch.

Weiter wird geltend gemacht, daß, wenn ein Landesgesetz gemäß A 2 a RV. ipso iure nichtig sei, das Reich nicht mittels der Reichsaufsicht die Zurücknahme der nichtigen Norm verlangen

---

[1] Das Nähere siehe in dem Abschn. über richterl. Aufsicht. (§ 11).
[2] Hierüber siehe § 11 I dieser Abhandlg.
[3] Vgl. Triepel, a. a. O. S. 488.
[4] Vgl. Triepel, a. a. O. S. 488.
[5] Laband, in DJZ. 18 (1913 Sp. 4).

könne, denn etwas, was schon nichtig sei, könne nicht nochmals durch einen Staatsakt vernichtet werden. Hinz [1] ging sogar noch weiter und behauptet, daß auch die Reichsgesetzgebung außerstande sei, ein schon nichtiges Landesgesetz durch Nichtigkeitserklärung zu beseitigen.

Es stimmt zwar, daß das, was nichtig ist, nicht noch einmal durch einen Staatsakt „nichtiger" gemacht werden kann. Aber darauf kommt es auch nicht an. Das Reich hat ein Interesse daran, daß die schädlichen Folgen, die ein in äußerer Geltung stehendes reichsrechtswidriges Landesgesetz auslösen kann, vermieden werden. Also überall da, wo die Reichsinteressen durch ein derartiges Gesetz gefährdet erschienen, mußte man dem Reich auch die Befugnis zuschreiben, eine formelle Außerkraftsetzung im Aufsichtswege zu erzwingen. Auch auf anderen Rechtsgebieten können nichtige Staatsakte formell kraftlos erklärt werden. Wenn z. B. der Bezirksausschuß eine Realschankkonzession erteilt hat, so ist diese nach § 10 Gew.-O. nichtig, da neue Realgewerbeberechtigungen nicht mehr begründet werden können. Trotzdem kann ein Interessent durch Klage beim Verwaltungsgericht Zurücknahme der nichtigen Konzession verlangen. Die angerufene Instanz stellt dann lediglich fest, daß sie nie zu Recht bestanden hat. Dasselbe gilt auch im Staatsrecht, und die Praxis hat in vielen Fällen auf „Zurückziehung" nichtiger Gesetze gedrängt [2]. Diese Streitfragen sind durch die Weimarer Verfassung (A 13 II) erledigt, worauf an anderer Stelle im Zusammenhang eingegangen wird.

Kurz erörtert werden mag hier noch die Frage, ob dem Reiche, wenn es auf dem Gebiete der Grundsatzgesetzgebung (A 10, 11 nRV.) noch keine Grundsätze erlassen hat, trotzdem ein Aufsichtsrecht zusteht. Es muß zwar zugegeben werden, daß es gerade der Zweck der Grundsatzgesetzgebung ist, den Ländern innerhalb dieses Rahmens möglichst freien Spielraum zu lassen. Diese Erwägungen mögen auch wohl den Abg. Spahn [3] zu der Aeußerung veranlaßt haben: „Die Aufsicht wird natürlich erst „nach Erlaß" der Grundsätze auszuüben sein" [4]. Aber aus den Erörterungen des Verfassungsausschusses geht gerade das Gegenteil hervor, denn ein Antrag Heintze-Kahl, die selbständige Aufsicht auf diesem Gebiete auszuschließen, wurde abgelehnt; m. E. mit Recht: Angelegenheiten, die der Grundsatzgesetzgebung unterliegen, sind zwar solche, die durch den Landesgesetzgeber besser der Eigenart der verschiedenen Länder entsprechend geregelt werden können. Aber das Reich hat, auch wenn es von seinem Grundsatzgesetzgebungs-

[1] Das Verhältnis des Reichsstrafrechts zu dem Landesstrafrecht 1871, S. 143 ff.
[2] Beispiele bei Triepel, S. 486 ff.
[3] Amtl. Prot. d. DA. 9. Sitzg., S. 7.
[4] So auch Hatschek, Deutsches und preuß. Staatsrecht, S. 95.

recht noch keinen Gebrauch gemacht hat, ein großes politisches wie wirtschaftliches Interesse daran, daß die Länder durch die Regelung dieser Gebiete nicht die Reichsinteressen schädigen, wie aus A 11, 1 deutlich erhellt. Natürlich darf dieses selbständige Aufsichtsrecht die Selbständigkeit der Länder auf diesen Gebieten nicht mehr beschränken, als es durch Erlaß von Grundsätzen zulässig wäre (denn nur so weit ist die Grundsatzkompetenz Reichskompetenz, zum anderen Teil schließt sich eine ausschließliche Landeskompetenz in sich [1], eine Grenze, die allerdings nur schwer zu ziehen ist, da der Reichsgesetzgeber entscheidet, was Grundsätze sind, und nicht der Richter. Ein selbständiges Aufsichtsrecht muß aus diesen Erwägungen heraus, allerdings mit der angegebenen Beschränkung, auf jeden Fall für zulässig erachtet werden.

b) Die Reichsaufsicht auf dem Gebiete der gliedstaatlichen Justizangelegenheiten.

In Justizangelegenheiten hat das Reich eine sehr wenig umfangreiche Zuständigkeit. Die Rechtspflege wird vorwiegend durch Landesbehörden und -gerichte ausgeübt. Da das Reich aber auf diesem Gebiete gesetzgeberisch kompetent ist, kann es auch hier von seinem Aufsichtsrecht Gebrauch machen (A 7, A 15 RV.). Das ist von großer Bedeutung deshalb, weil die Reichsgesetzgebung „die eigensten Interessen des Reiches" in großem Umfange dem Schutze der Landesgerichte anvertraut hat. Eine wichtige Schranke der Reichsaufsicht in diesen Angelegenheiten liegt in dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Gerichte (A 102).

Die Aufsichtsorgane müssen sich eine große Zurückhaltung auferlegen. Nicht angängig wäre es, im Aufsichtswege ein Land zu nötigen, auf die richterliche Urteilsfreiheit einzuwirken oder zu veranlassen, daß der Richter die Rechtskraft einer Entscheidung nicht berücksichtige. Ferner darf die Reichsregierung nicht in einen schwebenden Prozeß eingreifen oder gar die Rechtskraft eines Zivilurteils zu vernichten suchen: oder überhaupt irgend etwas tun, was die Unabhängigkeit der Gerichte beeinträchtigen könnte.

Wenn man diese Fälle betrachtet, scheint es so, als ob das Reich auf dem Gebiete der rein richterlichen Tätigkeit im engeren Sinne keine Aufsicht führen darf. Es muß zugegeben werden, daß die Verwaltungsaufsicht in ihrer schärfsten Form, als Berichtigungsfunktion, hier selten ein Betätigungsfeld finden wird, wenn man von den Strafurteilen absieht. Allerdings darf auch hier nicht die Unabhängigkeit des Landesrichters und die Rechtskraft seines Urteils angetastet werden. Für möglich muß es aber gehalten werden, im Aufsichtswege die Vollstreckung reichsrechtswidriger Urteile zu ver-

[1] Hatschek, Reichsstaatsrecht, S. 444.

hindern. Trotzdem Triepel[1] diese Ansicht vertritt, hält er es für „bedenklich", wenn die Reichsaufsichtsorgane erklären, daß sie mit einer in gerichtlichen Entscheidungen vertretenen Rechtsauffassung nicht einverstanden seien. Hiergegen wendet sich mit Recht Hatschek[2], indem er auf die entgegengesetzte Reichstagspraxis aufmerksam macht und auf die Handhabung der Aufsicht in der Schweiz, wo eine solche Schranke auch nicht zu finden ist. Solange die Reichsregierung den betreffenden Richter nicht anweist, in einer bestimmten Richtung zu entscheiden, wird man ihr auch nicht die Befugnis verwehren können, ihre eigene Rechtsauffassung kundzutun. Solange sich die Reichsaufsicht in der Beobachtung erschöpft, ist ihr keine Schranke gezogen. So ließ sich z. B. der Staatssekretär des Innern seit 1911 sämtliche letztinstanzlichen Entscheidungen der ordentlichen und der Verwaltungsgerichte über die Auslegung des Vereinsgesetzes in Abschrift zugehen.

Das Reichsaufsichtsrecht im vollen Umfange wird nur dann ausgeübt werden können, wenn „in dem Prozeß Verstöße, Unregelmäßigkeiten und schiefe oder auch unrichtige Behauptungen und Rechtsausführungen vorgekommen waren, die von symptomatischer Bedeutung für unser Rechtsleben im allgemeinen sind, und die für dieses hohe Haus wie für die verbündeten Regierungen die Frage nahelegen, ob die Verstöße Anlaß geben, das geltende Recht abzuändern"[3].

Wenn auch die „Rechtsprechung" im großen Umfange dem Aufsichtsrecht des Reichs entzogen ist (besonders, wenn man von der Tätigkeit der Reichsgerichte absieht, die später behandelt wird), so ist doch die „Rechtspflege" dem Einflusse des Reiches zugänglich. Diejenigen Organe, die nicht den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit genießen, unterstehen der Reichsaufsicht in vollem Umfange. So können z. B. die Staatsanwälte im Wege der Aufsicht durch Vermittlung der Landesregierungen veranlaßt werden, Anklagen zu erheben, Strafverfolgungen zu unterlassen, eine öffentliche Klage zurücknehmen usw.[4] Auch gegenüber den Polizei- und Verwaltungsbehörden kann die Reichsregierung ihre Rechtsanschauung zur Geltung bringen. Man wird es aber ablehnen müssen, daß die Reichsgewalt sich unmittelbar mit den betreffenden Behörden in Verbindung setzt, da die Weimarer Verfassung den Grundsatz der Oberaufsicht nicht verlassen hat, ein unmittelbares Aufsichtsrecht müßte besonders angeordnet sein; da es sich in diesem Falle um die Ausführung von Reichsgesetzen handelt, muß es für zulässig erachtet werden, daß die Reichsregierung gemäß A 15 RV. berechtigt ist,

---

[1] a. a. O. S. 566.
[2] Reichsstaatsrecht, S. 468.
[3] Staatssekretär Nieberding i. d. Sitzg. v. 11. 1. 1905, S. 3666. D.
[4] Triepel, S. 502.

allgemeine Anweisungen zu erlassen und sich auf diesem Wege direkt mit den Behörden in Verbindung zu setzen.

Daß die Reichsaufsicht in den Angelegenheiten der Justizverwaltung sich betätigen kann, bedarf keiner näheren Erörterung.

Kurz eingegangen werden soll hier noch auf die Frage, ob die Reichsaufsicht zulässig ist gegenüber Begnadigungsakten der Länder, trotzdem dies ein Akt der Tätigkeit der Länder auf dem Gebiete der Verwaltung ist: kein Akt der Rechtsprechung.

Träger des Begnadigungsrechts ist bald das Reich, das es durch den Reichspräsidenten ausübt, bald die Länder, die es durch ihre Regierung ausüben lassen (A 49 RV.).

Da das Reich das Recht zur Gesetzgebung bezüglich des Strafvollzuges hat (A 7 Ziffer 3), muß ihm auch ein Aufsichtsrecht in bezug auf das Begnadigungsrecht gegeben sein (A 15). Dagegen spricht sich Heintze[1] für die „Unantastbarkeit des Begnadigungsrechtes aus." Daß das für unser heutiges Recht nicht mehr zutreffen kann, erhellt aus dem klaren Wortlaut der Verfassung, und vor allem lassen sich rechtspolitische Gründe dafür geltend machen. Soviel muß allerdings zugegeben werden, daß die Berichtigungsfunktionen der Reichsaufsicht hier wieder ausgeschaltet wird: die ausgesprochene Begnadigung ist ein Staatsakt, der unter keinen Umständen widerrufen werden kann[2]. Die anleitende und beobachtende Funktion der Aufsicht kommt hier zur vollen Geltung. Die Reichsregierung kann verlangen, daß ihr Berichte und Begründungen über alle ausgesprochenen Begnadigungen eingeschickt werden, es muß ihr gestattet sein, Beauftragte zur Einsicht der Dinge an Ort und Stelle zu schicken.

Als rechtspolitische Gründe, die diese Maßnahme rechtfertigen, sind besonders zu nennen, daß durch gesetzwidrig oder auch nur unzweckmäßig ausgeübte Begnadigungsakte der Landesregierungen die Reichsinteressen aufs schwerste geschädigt werden können. Wenn eine Landesregierung in der Weise begnadigt, daß sie z. B. eine „mildere", nicht vom Strafgesetzbuch zugelassene Strafe verfügt, wenn sie überhaupt durch eine weitherzige Handhabung dieses wichtigen Regierungsrechtes die Vorschriften des Strafgesetzbuches „umgehen" würden, so liegt es im Interesse des Reiches, daß solche Staatsakte nicht wieder vorkommen.

c) Die Reichsaufsicht auf dem Gebiete der Landesverwaltung.

Die Verwaltung liegt nach A 14 RV. in den Händen der Länder, „soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen". Das Reich verwaltet nur, soweit ihm dies verfassungsmäßig zuge-

---

[1] Staatsrechtliche u. strafrechtl. Erörterungen S, 73, 111.
[2] Jellinek, Fehlerhafter Staatsakt, S. 166.

schrieben ist oder soweit es sich durch einfaches Reichsgesetz unmittelbar verwaltende Funktionen überträgt. Bedeutende Verwaltungszweige z. B. Finanzwesen, Militärwesen usw. hat das Reich in seine eigene unmittelbare Verwaltung gebracht, die nach dem alten Recht der Verwaltung der Länder unterstanden. Auf diesen Gebieten kann von Reichsaufsicht nicht die Rede sein, da wir von unmittelbarer Verwaltung des Reiches nur dann sprechen, wenn sie ohne Mithilfe der gliedstaatlichen Verwaltungsbehörden geleistet wird, und die Reichsaufsicht sich auf die Länder und sekundär auf die Landesbehörden bezieht. Hier greift die Dienstaufsicht Platz.

Alle außerhalb der unmittelbaren Verwaltung des Reiches liegende Verwaltung steht den Ländern zu; sie zerfällt in zwei Sphären, die beaufsichtigte und die unbeaufsichtigte oder freie Landesverwaltung.

Zur freien Landesverwaltung gehören die Angelegenheiten, die nicht dem Reiche zustehen und bei denen es auch keine Kontrolle üben darf. Da die Aufsicht aber überall da Platz greift, wo das Reich das Recht zur Gesetzgebung hat (A 15), ist das Gebiet der unbeaufsichtigten Landesverwaltung sehr klein; hierher gehören z. B. die Gemeindeorganisationen, Unterrichtswesen zum Teil und noch einige wesentliche Sachgebiete.

Auf dem Gebiete der Landesverwaltung wird das Hauptbetätigungsfeld der Reichsaufsicht liegen, da sich die Gesetzgebungskompetenz des Reiches im Vergleich zur früheren Verfassung in beträchtlichem Umfange vergrößert hat. Hier trifft das Reich Anordnungen und gibt den Ländern Richtlinien, die diese auszuführen verpflichtet sind. Die Ausführung dieser Reichsgesetze bildet den größten und wichtigsten Teil der staatlichen Tätigkeit der Einzelstaaten im Innern. Damit die Ausführung der Reichsgesetze im Geiste der Reichsverfassung und der Reichsgesetze geschieht, ist es besonders wichtig, daß das Reich die Verwaltungstätigkeit der Länder streng überwacht, denn gerade auf diesem Gebiete entstehen wegen des unitarischen Geistes der Reichsverfassung und der mehr oder weniger föderalistisch eingestellten Regierungen der Gliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ausführung der Reichsgesetze. Aufgabe der Reichsregierung ist es, darüber zu wachen, daß der Behördenorganismus der Gliedstaaten sich in Einklang befindet mit dem Geist der neugeschaffenen Republik. Der Gedanke der Reichseinheit muß gegenüber allen feindlichen Bestrebungen geschützt werden. Hier prallen die parteipolitischen Anschauungen der einzelnen Ministerien am schärfsten aufeinander. Meinungsverschiedenheiten können nicht ausbleiben, wenn das Reichsministerium auf einer anderen parteipolitischen Basis steht als die Regierung eines Landes. Je nach dem Gesichtswinkel der Regierungen wird die Verwaltung in ganz verschiedener Weise gehandhabt. Ein sozialdemokratischer Minister z. B. wird die Ge-

setze anders ausführen als ein bürgerlicher. Schwieriger liegt die Sache bei den Ländern, die wegen ihrer bestimmten Eigenart und wegen ihrer „souveränen" Stellung im alten Reich nicht immer gewillt sind, den Kurs von Berlin mitzumachen. Wie groß die Gegensätze hier sind, erhellt am besten aus der bayerischen Denkschrift vom 5. 1. 1924: „Das bayerische Volk will Herr seiner eigenen Seele und Herr der Seele seines Volkes bleiben." Es wird eine Einschränkung der Zustimmigkeit des Reiches auf allen Gebieten gefordert. Die Grundsatz- und die Bedarfsgesetzgebung (A 9, 10, 11) sollen fortfallen, und vor allem wird verlangt, daß das selbständige Aufsichtsrecht auf dem Gebiete der Verwaltung beseitigt wird. Schon aus diesen Andeutungen ergibt sich, daß die Reichsgewalt ein starkes Aufsichtsrecht benötigt, um den Gedanken der „reichseinheitlichen" Verwaltung durchzusetzen, wenn es nicht zu unhaltbaren Zuständen kommen soll, wie die Vorgänge in Thüringen und Sachsen bewiesen haben.

So ist es erklärlich, daß sich das Reich mit Hilfe des A 14 RV. mehr und mehr eine unmittelbare Aufsicht zugeschrieben hat. Aber es muß daran festgehalten werden, daß auch auf dem Gebiete der Landesverwaltung die Reichsaufsicht grundsätzlich Oberaufsicht sein muß, die unmittelbare Aufsicht muß die Ausnahme bilden. Daß hier ein abhängiges wie selbständiges Aufsichtsrecht besteht, ist schon wiederholt betont worden.

Es würde zu weit führen, alle Verwaltungszweige bezüglich der Reichsaufsicht zu untersuchen, und vieles würde auch nur eine Wiederholung von bereits Gesagtem sein; wir beschränken uns auf die Hauptgebiete, die eine besondere Ausgestaltung erfahren haben.

a 1) Reichsaufsicht im Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten.

Nach A 11 a RV. hatte das Reich die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten inne, es war aber nicht ausschließlich kompetent. Die Gliedstaaten hatten das Recht, direkt mit auswärtigen Staaten völkerrechtlich zu verkehren; sie hatten das aktive und passive Gesandtschaftsrecht, konnten ausländische Konsuln empfangen, und Verträge mit auswärtigen Staaten schließen, deren Schranke nur in den Gegenständen der ausschließlichen Reichskompetenz zu finden war; die Gegenstände der konkurrierenden Reichskompetenz durften sie vertraglich mit dem Auslande regeln, solange diese Verträge mit den Reichsgesetzen und -verträgen im Einklang standen. Die Reichsaufsicht war also darauf gerichtet, daß die Gliedstaaten nicht ihre Kompetenzen überschritten und durch ihre Verträge nicht die Reichsinteressen schädigten.

Dem unitaristischen Zug der Weimarer Verfassung entsprechend hat sich dies in grundlegender Weise verändert. Durch A 78 und 6 Ziff. 1 RV. ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten

ausschließlich Sache des Reiches. Jede subsidiäre Befugnis der Länder hört auf: das partikulare Gesandtschafts- und Konsularrecht ist fortgefallen. Deshalb bedeutet es eine Verletzung der Reichsverfassung und ein Verstoß gegen allgemein anerkannte völkerrechtliche Regeln, wenn Frankreich in München einen Gesandten unterhält. Hier ist es Aufgabe der Reichsregierung, energisch dagegen einzuschreiten, freilich muß man in diesem Falle bedenken, daß nicht Bayern die Verfassung verletzt, sondern Frankreich. Bronhak [1] schlägt als einzige Waffe gegen Frankreichs Verhalten vor, „diesen Gesandten beschäftigungslos zu lassen".

Auch der Rechtszustand über das Vertragsschließungsrecht der Länder und des Reiches ist anders geworden als früher. Nur „in Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung (ausschließlich) zusteht, können die Länder mit auswärtigen Staaten Verträge schließen (A 78 II RV.). Die Gegenstände der konkurrierenden Landeskompetenz fallen fort. Als Gegenstände, die durch internationale Verträge durch die Länder geregelt werden können, sind im Verfassungsausschuß [2] genannt worden: Landesmeliorationen, insbesondere die Ausnutzung der Wasserkraft von Seen und Staubecken, die teils im Inlande, teils im Auslande gelegen sind. Hierher gehören auch vor allem die Konkordate mit der Kurie, da die Kurie kein Staat ist und da die Grundsatzgesetzgebung (die Rechte und Pflichten der Religionsgesellschaften) innerhalb der fundamentalen Rechtssätze eine ausschließliche Landeskompetenz in sich schließt. Unklar erscheint es mir, wie ein Land einen Vertrag auf diesem Gebiete schließen kann, da es nicht die völkerrechtlich üblichen Einrichtungen und Mittel besitzt, um Verhandlungen mit auswärtigen Staaten zu pflegen. Man muß ihnen das Recht zugestehen, Bevollmächtigte für den Einzelfall in das Ausland zu entsenden, um die Beziehungen aufzunehmen.

Trotzdem das Gebiet dieser Verträge außerordentlich klein ist, und die Angelegenheiten, die geregelt werden können, keine große politische Bedeutung haben, hat sich das Reich eine präventive Kontrolle vorbehalten: „Die Verträge bedürfen der Zustimmung des Reiches." Die Zustimmung kann schon vor Vertragsschluß erteilt werden oder erst nachher eingeholt werden [3]. Da das Land keine diplomatischen Vertreter im Auslande haben darf, wird es wohl wieder so gehandhabt werden wie im alten Reich [4], daß das betreffende Land dem Reiche die völkerrechtliche Regelung bezüglich der Vertragsverhandlungen und des Abschlusses überträgt; der so abgeschlossene Vertrag begründet aber ein Vertragsverhältnis zwischen dem deutschen Land und dem auswärtigen Staat. Im Bis-

[1] Verfassung des Deutschen Reiches, S. 70.
[2] Prot. S. 33.
[3] Verf. Prot. S. 35.
[4] Siehe Hatschek, Reichsstaatsrecht, S. 444.

marckschen Reich schloß das Reich den Vertrag in der Regel im eigenen Namen, so daß dann nur ein völkerrechtliches Vertragsverhältnis zwischen dem Reich und dem ausländischen Reich begründet wurde, während der Gliedstaat nur dem Reiche für die Erfüllung haftete.

Deshalb ist das Reich natürlich auch an die Voraussetzungen gebunden, die die Verfassung der Länder für die Gültigkeit des Vertrages aufstellt, vor allem kommt hier die Mitwirkung der legislativen Faktoren der Länder in Betracht.

Daraus, daß die Länder diese Verträge durch Reichsorgane schließen lassen, erhellt besonders klar die völkerrechtliche Unselbstständigkeit der Länder und die starke Aufsichtsgewalt des Reiches in auswärtigen Angelegenheiten. Schon in dem Umstande, daß nur das Reich Gesandte im Auslande hat, liegt eine Reichsaufsicht, und zwar die vorbeugende Funktion der Aufsicht, da die Reichsgesandten in der Lage sind, auf das Nichtzustandekommen des Vertrages hinzuwirken. Die Berichtigungsfunktion der Reichsaufsicht zeigt sich erst in der verweigerten Zustimmung, da dann nicht nur „die staatsrechtliche Vollziehbarkeit", sondern auch die „Gültigkeit des völkerrechtlichen Abschlusses" verhindert wird.[1]

Das Reich wird dann seine Zustimmung verweigern, wenn der Landesvertrag den „politischen Interessen des Reiches"[2] widerspricht, was natürlich nur vorkommen kann, wenn das Land durch eigene Bevollmächtigte internationale Verträge abschließen läßt. Wenn der Vertrag durch Reichsorgane geschlossen wird, hat das Reich darüber zu wachen, daß alle verfassungsmäßigen Voraussetzungen für die Gültigkeit nach Landesrecht erfüllt sind. Nur so ist das Reich in der Lage, die Pflege internationaler Beziehungen, die ihm ausschließlich zusteht, zu erfüllen.[3]

Die Zustimmung ist nach herrschender Ansicht ein Akt der vollziehenden Gewalt und kommt nach A 45 RV. dem Reichspräsidenten zu.[4] Allerdings behauptet Preuß,[5] daß der Reichstag seine Zustimmung zu geben habe. Auf diese Streitfrage, (die wohl als erledigt betrachtet werden kann), braucht hier nicht eingegangen zu werden. Interessant aber ist es für uns festzustellen, daß, gleichgültig, ob die Zustimmung zu einem solchen Vertrage durch einen Akt der legislativen oder der exekutiven Gewalt erfolgt, wir es immer mit der Reichsaufsicht zu tun haben. Wir haben in den allgemeinen Erörterungen festgestellt, daß nur in ganz seltenen Fällen durch Reichsgesetz Aufsicht geübt werden kann, hier hätten wir ein Beispiel.

---

[1] Giese, A 78 Anm. 7.
[2] Derf. Prot. S. 283.
[3] Hatschek, Reichsstaatsrecht, S. 445.
[4] Siehe Fußn. 3)
[5] Derf. Prot. S. 283.

Wir haben auch erwähnt, daß dies außerordentlich bestritten ist. Aber bei diesem klaren Beispiel dürfte wohl kein Zweifel mehr möglich sein. Deshalb ist es mir unverständlich, wie Storz [1] ohne jede Begründung sagt: „Liegt die Zustimmung in einem Gesetz ausgesprochen, so bildet sie keine Aufsichtsfunktion." Ebenso scheint sich Cohn [2], obgleich er zugibt, daß in der Zustimmung Aufsicht liegt, nicht darüber klar zu sein, weshalb das der Fall ist. Das läßt sich nur daraus erklären, daß sie krampfhaft bemüht sind, ihren Satz aufrecht zu erhalten: durch Gesetzgebung kann keine Aufsicht geübt werden. Gewiß, das haben wir „grundsätzlich" auch zugegeben, besonders dann, wenn das Gesetz Rechtssätze enthält. Aber da auch Rechtsgeschäfte und Verwaltungsakte die Form des Gesetzes annehmen können, muß man damit rechnen, daß auch Reichsaufsicht durch Gesetzgebung geübt werden kann. Hätte die Zustimmung zu diesen internationalen Verträgen durch Gesetz zu erfolgen, so hätten wir ein typischen Fall der Reichsaufsicht durch Gesetzgebung, es würde ein Verwaltungsakt in Form des Gesetzes sein.

Einen weiteren Beweis dafür, daß Reichsaufsicht auch durch Gesetzgebung ausgeübt werden kann, liefert A 49 II RV.: Reichsamnestien bedürfen eines Reichsgesetzes. Da diese auch die rechtskräftigen Strafurteile der Landesgerichte umfassen [3], liegt hier ein Fall der Reichsaufsicht durch Verwaltungsakt in Form eines Gesetzes vor. Allerdings begrenzt das Reich die Amnestie meist auf Urteile der Reichsgerichte, und zwar aus politischen Gründen, wie sich aus der jüngsten Reichsamnestie (August 1925) ergibt.

b 1) Das Militärwesen.

Schon unter der Herrschaft der alten Reichsverfassung war es streitig, ob man von einer Reichsaufsicht auf dem Gebiete des Militärwesens sprechen konnte. Die „Einheitlichkeitstheorie" [4], die die herrschende war, vertrat die Ansicht, daß schon damals die gesamte Militärgesetzgebung, die militärische Verwaltung, die Dienst- und Befehlsgewalt ausschließlich Ausfluß der Reichsgewalt sei. Wenn man dieser Theorie folgt, konnte man folgerichtig nicht von einer Reichsaufsicht sprechen, sondern dann erscheint die Aufsicht als behördenmäßige Dienstaufsicht, innerhalb der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches.

Dieser Ansicht widersetzt sich Triepel [5] und weist an vielen Beispielen nach, daß wegen des Kontingentcharakters des Heeres die Reichsaufsicht eine bedeutende Rolle gespielt hat.

---

[1] Die Reichsaufsicht über die Länder usw. S. 72.
[2] Die Reichsaufsicht über die Länder, S. 57.
[3] Kahl, in DJZ. v. 1. 11. 25: Die jüngste Reichsamnestie.
[4] Siehe z. B. Haenel, Deutsches Staatsrecht, S. 524 ff.
[5] S, 213 ff.

Nach der neuen Reichsverfassung kann wohl kein Streit mehr herrschen. Aus A 79, 47, 6 Ziff. 4 RV., geht klar hervor, daß das gesamte Militärwesen ausschließlich Reichssache ist. Zwar erinnern einige Bestimmungen des Wehrgesetzes stark an die alten Kontingente. Es heißt z. B.: „In den Ländern werden auf ihr Verlangen Landeskommandanten bestellt. Der Landeskommandant in Bayern ist zugleich Befehlshaber des bayerischen Verbandes“ (§ 12), oder „in den Ländern sind geschlossene Verbände . . . . zu bilden, bei denen in der Regel Führer und Beamte dem Lande entstammen. Der bayerische Anteil bildet einen in sich geschlossenen Verband des Reichsheeres unter einheitlicher Führung“ (§ 14). Aber alle diese Bestimmungen können nicht darüber hinwegtäuschen, daß wir ein einheitliches Reichsheer haben. Das gesamte Militärwesen ist Reichs- und nicht Landessache, auch die Militärverwaltung, was sich aus der Verordnung des Reichspräsidenten vom 20. 8. 19 deutlich ergibt: „ . . . . Gleichzeitig ist die gesamte Heeresverwaltung auf das Reich übergegangen und hat die Selbständigkeit der Heeresverwaltungen der einzelnen Länder aufgehört. Verwaltungsbefugnisse und Kommandogewalt stehen daher den einzelstaatlichen Kriegsministern nicht mehr zu.“ Aus diesen Erwägungen folgt, daß es auf dem Gebiete des Militärwesens heute keine Reichsaufsicht mehr geben kann. Die Aufsicht ist hier Dienstaufsicht des Reichs über seine eigenen Organisationen und Einrichtungen.

c 1) Das Finanzwesen.

Nach der Bismarckschen Verfassung wurden die Zölle und Verbrauchssteuern sowie alle anderen Reichsabgaben von Landesbehörden verwaltet, die der Beaufsichtigung des Reiches unterlagen (A 36 a RV.). Durch A 83 I n RV. wird die Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern dem Reiche übertragen. Auf diesem Gebiete kann man von einer „Reichsaufsicht“ also nicht sprechen, sie ist auch hier zur Dienstaufsicht geworden. Die Verwaltung aller übrigen Reichsabgaben sollte der Landesverwaltung vorbehalten bleiben. Durch A 83 II wäre es dem Reiche möglich gewesen, eine unmittelbare Beaufsichtigung der Finanzverwaltung der Länder in der schärfsten Form einzuführen. Hiermit hat das Reich sich aber nicht begnügt. Kraft der Vorschrift des A 14 RV. ist es dem Reiche möglich, durch einfaches Reichsgesetz auf allen Gebieten die Ausführung der Reichsgesetze den Ländern zu entziehen; davon hat das Reich bezüglich des Steuerwesens Gebrauch gemacht. Durch das Gesetz über die Finanzverwaltung vom 10. September 1919 und durch die RAO. vom 15. Dezember 1919 ist die gesamte Reichssteuerverwaltung auf Reichsbehörden übertragen worden. Zwar können Gemeinden und auch anderen Behörden Geschäfte der Finanzämter übertragen werden (§ 22 RAO.), zwar sollen diese Behörden auch Beamten, „soweit

sie Geschäfte der Finanzämter wahrnehmen, den Weisungen der Finanzbehörden zu folgen haben", aber von einer Reichsaufsicht in dem Sinne, wie wir dieses Wort gebrauchen, kann keine Rede sein, denn diese Behörden und Beamten bilden einen Teil des Reichsbehördenorganismus; es handelt sich nicht um eine selbständige Tätigkeit der Länder, deshalb kann hier nur die Dienstaufsicht Platz greifen.

Trotzdem kommt noch eine Reichsaufsicht auf dem Gebiete des Finanzwesens in Frage, was von den meisten [1] übersehen zu werden scheint, und zwar finden wir die Bestimmung darüber in dem Landessteuergesetz von 1920, das durch das Finanzausgleichsgesetz von 1923 ersetzt worden ist [2]. Danach entscheidet der Reichsrat darüber, ob Steuereinnahmen der Länder diejenigen des Reiches zu schädigen geeignet sind: wenn überwiegende Interessen der Reichsfinanzen entgegenstehen, kann das Reich die Aufhebung oder Abänderung von solchen Landesgesetzen verlangen; ferner: Mustersteuerordnungen der Länder für ihre Selbstverwaltungskörper sowie Gemeindesteuerordnungen, die eine neue Steuerart einführen oder die die mit dem Reichsfinanzminister vereinbarten Höchstsätze überschreiten, sind vor Erlaß dem Reichsfinanzminister zur Genehmigung vorzulegen. Dieser kann Einspruch erheben und die Meinungsverschiedenheiten dem großen Senat des Reichsfinanzhofes zur Schlichtung überweisen; also eine präventive Kontrolle durch Verpflichtung zur Vorlegung von Entwürfen. Die Geltendmachung des Mangels nach A 15 III RV. erfolgt hier in der Form des Einspruches. Ebenso wacht der Reichsfinanzhof darüber, ob eine landesrechtliche Steuervorschrift mit dem Reichsrecht vereinbart ist. Weiter sind der Reichsfinanzminister und die von ihm beauftragten Reichsbehörden befugt, von den Landes- und Gemeindebehörden Auskunft über die Landes- und Gemeindesteuern sowie zur Durchführung der Lastenverteilung Einsicht in die Haushaltspläne und Jahresrechnungen zu verlangen (§ 69 Fin. A.). Auf diesem Teilgebiet sind die Zweifel beseitigt worden. Die uns sonst bekannten Befugnisse des allgemeinen Aufsichtsrechts bleiben daneben bestehen.

Als letztes Mittel der Reichsaufsicht im Finanzwesen sei die präventive Ersatzvornahme genannt, die Reichsrecht an Stelle von Landesrecht setzt: § 13 I und II: Die Gemeinden sind verpflichtet, eine Vergnügungssteuer zu erheben. Der Reichsrat ist ermächtigt, gewisse Normativbestimmungen aufzustellen. Im Rahmen dieser Bestimmungen können die Länder Abweichungen festsetzen oder zulassen. Die Bestimmungen des Reichsrates und der Landesregierung haben in den Gemeinden Geltung als Steuerordnung, soweit die Gemeinden

---

[1] z. B. Cohn, S. 20; Storz, S. 63.

[2] Ueber die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung vgl. Triepel: Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, S. 103 ff.

nicht besondere Steuerordnungen im Rahmen dieser Bestimmungen erlassen.

Wir sehen also, daß auf dem Gebiete des Finanzwesens die Reichsaufsicht noch in beträchtlichem Umfange Platz greift.

d 1) Eisenbahnwesen.

Unter der Herrschaft der alten Verfassung spielte die Reichsaufsicht bezüglich der Eisenbahnen eine große Rolle, da der Betrieb und die Verwaltung der Eisenbahnen Sache des Einzelstaates war. Das Reich hatte sich eine besondere Behörde, das Reichseisenbahnamt, geschaffen, um sich einen möglichst großen Einfluß auf dieses wichtige Verkehrsinstitut zu sichern.

Da seit dem 1. September 1920 die dem allgemeinen Verkehr dienenden Staatseisenbahnen auf Grund des A 89 RV. in das Eigentum und die Verwaltung des Reiches übergingen, konnte man schon damals nicht mehr von Reichsaufsicht sprechen, was jetzt, nachdem wir die deutsche Reichseisenbahngesellschaft haben, erst recht nicht möglich ist. Die Reichsaufsicht auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens hat heute deshalb geringe Bedeutung. Platz greifen würde sie z. B. in folgendem Falle: gemäß A 94 RV. können Kleinbahnen von der zuständigen Landesregierung gebaut und konzessioniert werden. Baut nun ein Land eine Bahn, die sie als Kleinbahn bezeichnet, während die Reichsregierung behauptet, sie stelle eine Großbahn dar, so kann sie die Interessen des Reiches im Aufsichtswege gemäß A 15 RV. zur Geltung bringen. Wegen der geringen Bedeutung erübrigt es sich, auf alle Einzelheiten einzugehen. Allgemein läßt sich sagen, daß, wo dem Reiche noch ein Aufsichtsrecht zusteht, es sich der historischen Entwicklung konsequent folgend nicht mit der Oberaufsicht begnügt, sondern einen verstärkten Einfluß in Gestalt der unmittelbaren Aufsicht geltend macht.

Zusammenfassend können wir feststellen, daß auf den bedeutendsten Verwaltungsgebieten eine starke Machtverschiebung zugunsten des Reiches stattgefunden hat, indem das Reich sie fast ganz in seine eigene und unmittelbare Verwaltung übernommen hat, sodaß von Reichsaufsicht auf diesem Gebiete nur in geringem Umfange die Rede sein kann.

§ 11. Die rein richterliche Reichsaufsicht.

Aus den allgemeinen Erörterungen ging hervor, daß Aufsicht nicht nur in den Formen der Verwaltung, sondern auch durch Rechtsprechung ausgeübt werden kann, daß in dem Spruche einer richterlichen Instanz eine Aufsichtsfunktion des Reiches erblickt werden kann. Wenn ein Land sich eine Zuständigkeit anmaßt, die ihm nicht zusteht, oder wenn es eine sich aus der Verfassung oder einem Reichsgesetze sich ergebende Pflicht nicht erfüllt, ist es die Aufgabe des

Reiches, das Verhalten der Länder den Vorschriften der Reichsverfassung entsprechend anzupassen; und da muß es gleichgültig sein, ob das Reich dies im Wege der Verwaltung oder der Justiz erzielt, in jedem Falle ist es Reichsaufsicht.

Er gehört zu den wichtigsten Neuerungen, die die Weimarer Verfassung gebracht hat, daß Streitfragen zwischen Reich und Ländern auf friedlichem und gerichtlichem Wege erledigt werden können. Zwar konnte auch nach der Bismarckschen Reichsverfassung eine Streitigkeit und Meinungsverschiedenheit zwischen Gesamt- und Gliedstaat auf „friedlich geordnetem Wege" beseitigt werden. Hier war es der Bundesrat, der letzten Endes entschied; er hatte sicher seine Entscheidung „dem Rechte zu entnehmen" und nicht „aus seinem Willen", so daß man wohl auch von einem „Rechts"schutzanspruch" der Gliedstaaten sprechen konnte [1], aber (und darin liegt der charakteristische Unterschied zwischen einst und jetzt) Reich und Land standen sich niemals als gleichberechtigte Person engegenüber, das Reich konnte sich mit seinem allgemeinen Aufsichtsrechte begnügen, ohne daß die Sache vor den Bundesrat kam; nur wenn das Land sich hartnäckig weigerte, den Aufsichtsverfügungen der Reichsgewalt nachzukommen, war die Möglichkeit gegeben, die Entscheidung der richterlichen Instanz anzurufen. Das Reich war in der Lage, Kompetenzüberschreitungen der Gliedstaaten zu wehren, aber der Gliedstaat hatte keinen würdigen Weg, das Reich innerhalb seiner Kompetenz zu halten. Dazu kam, daß der Bundesrat eine „politische" und keine unparteiisch richterliche „Behörde" war.

Der Weimarer Reichsverfassung ist es gelungen, die Erledigung von Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern neutralen, gerichtlichen Instanzen zu überweisen; damit knüpft sie an die Einrichtungen an, die wir bereits bei Betrachtung der Reichsaufsicht nach der Frankfurter Verfassung kennengelernt haben, ein Zeichen, „daß die Fäden zwischen einst und jetzt nicht so völlig zerrissen sind, wie manche wähnen".

I Der gerichtliche Schutz zur Aufrechterhaltung der gesetzgeberischen Kompetenzverteilung zwischen Reich und Ländern.

A 13 II RV. bestimmt: „Bestehen Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbart ist, so kann die zuständige Reichs- oder Landeszentralbehörde nach näherer Vorschrift eines Reichsgesetzes die Entscheidung eines obersten Gerichtshofes anrufen."

Bisher war die Reichskontrolle über die Vereinbarkeit eines Landesgesetzes mit dem Reichsrecht lediglich eine „indirekte" (abgesehen von der sehr bestrittenen Verwaltungsaufsicht, die schon be-

[1] Rosin, Hirths Ann. 1883, S. 271.

sprochen wurde), d. h. dasjenige Zivil-, Straf- oder Verwaltungsgericht, bei dem diese Frage als Präjudizialfrage auftauchte, war nur dazu berechtigt, der reichsrechtwidrigen Landesnorm die Anwendung zu versagen, nicht aber sie förmlich außer Kraft zu setzen. Eine Schwäche dieser Kontrolle lag auch noch darin, daß sie in der Hauptsache nur von den unteren Gerichten wegen der Bestimmungen über die sachliche Zuständigkeit gehandhabt werden konnte. Ein sehr lehrreiches Beispiel, das auch gleichzeitig die Bedeutung des A 13 RV. in das rechte Licht rückt, wurde im Verfassungsausschuß angeführt[1]: „Das in Lübeck z. Zt. erlassene Verbot des Streikpostenstehens stand im Widerspruch mit § 152 GewO. und war darum ungültig. Die Möglichkeit, eine Entscheidung des Reichsgerichtes herbeizuführen, fehlte jedoch, weil die Uebertretungen zur Zuständigkeit des Schöffengerichts gehören, in letzter Instanz also das Oberlandesgericht entschied. Damals ist die Frage in der sozialdemokratischen Fraktion eingehend erörtert worden . . . Man ist schließlich auf den etwas befremdlichen Ausweg verfallen, öffentlich oder durch Verbreitung von Schriften zum Ungehorsam gegen das Verbot aufzufordern, um so eine Strafkammeranklage des § 130 StrGB. zu veranlassen, über die in letzter Instanz das Reichsgericht entschied, das dann die Verordnung für ungültig erklärt hat. Daß das nicht der geeignete Weg ist, eine Entscheidung des Reichsgerichts zu extrahieren, liegt auf der Hand."

Daß diese indirekte Rechtskontrolle auch jetzt noch trotz des A 13 II RV. besteht, ergibt sich aus den Verhandlungen im Verfassungsausschuß[2] und scheint auch nirgends bestritten zu sein. Uneinig ist man sich darüber, ob es zulässig ist, daß, wenn in einem Verfahren vor einem ordentlichen Gerichte die Vereinbarkeit einer Landesnorm mit einem Reichsgesetz als Vor- und Zwischenfrage zur Entscheidung steht, ein Verfahren nach A 13 II RV. anhängig gemacht werden kann.

Giese[3] spricht sich in verneinendem Sinne aus, indem er behauptet, die Sache sei rechtshängig und eine Entscheidung nach A 13 RV. würde einen „Eingriff in ein schwebendes Verfahren" bedeuten. Daß diese Ansicht nicht stimmen kann, ergibt sich aus der einfachen Erwägung, daß die Zweifel nicht rechthängig sind und daß der „oberste Gerichtshof" nur über die besagte „abstrakte Rechtsfrage" zu entscheiden hat[4], wodurch dem ordentlichen Richter nicht die Entscheidung in der Hauptsache entzogen wird, was natürlich unzulässig wäre.

---

[1] Verf. Prot. S. 38.
[2] Prot. S. 411.
[3] Reichsverfassung 5. Aufl. S. 68.
[4] Hatschek, Reichsstaatsrecht, S. 54.

Die Neuerung, die die Weimarer Verfassung bringt, besteht darin, daß jetzt eine direkte Kontrolle über die Frage der Vereinbarkeit eines Landesgesetzes mit dem Reichsrecht gegeben ist, welche dem Reichsgericht übertragen ist[1]. Der betreffende Reichsgerichtssenat entscheidet die Streitfrage nicht incidenter, sondern unmittelbar und als Prinzipalpunkt. Die Entscheidung ergeht in Beschlußform, in der Regel ohne mündliche Verhandlung; der Beschluß muß mit Gründen versehen sein und den Parteien von Amts wegen zugestellt werden.

Das Reichsgericht kann nur von der zuständigen Reichs- oder Landeszentralbehörde angerufen werden, nicht von einer beliebigen anderen Behörde, und zwar nicht nur, wenn eine Meinungsverschiedenheit, ein Rechtsstreit vorliegt, sondern schon dann, wenn Zweifel darüber bestehen, ob eine landesrechtliche Norm mit dem Reichsrecht vereinbart ist. Es fragt sich, zwischen wem die Meinungsverschiedenheiten bestehen müssen, damit eine Zuständigkeit des Reichsgerichts nach A 13 II RV. begründet ist. Stier-Somlo[2] verlangt eine Meinungsverschiedenheit zwischen den Behörden, Lammers[3] eine solche zwischen Reichs- und Landesbehörden. Dagegen betont die herrschende Meinung[4] mit Recht, daß es genügt, wenn die Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten an „irgend einer beachtenswerten Stelle" herrschen, z. B. bei den Gerichten oder Parlamenten, selbst wenn Reichs- und Landesregierung in ihren Ansichten vollkommen übereinstimmen. Voraussetzung ist lediglich, daß die Reichs- und Landesregierung ein Interesse daran hat, daß der Zweifel beseitigt wird: Im Verfassungsausschuß wurde daran erinnert, daß s. Zt. im preuß. Abgeordnetenhause die Frage streitig geworden sei, ob das Ansiedlungsgesetz für die Ostmarken (von 1908) gültig sei. „Eine große Partei war der Meinung, daß es ungültig sei, weil es dem Reichsrecht widerspräche; die Reichsregierung und die preuß. Landesregierung waren aber einig, daß das Gesetz mit dem Reichsrecht in Einklang stehe. Eine Meinungsverschiedenheit zwischen Reichs- und Landesregierung lag also nicht vor, und doch hätten die beteiligten Zentralbehörden aus politischen Gründen ein Interesse daran haben können, ihre Auffassungen durch den Spruch eines unparteiischen Gerichtshofes bestätigt zu sehen." Ein typischer Fall, wo jetzt die Zentralbehörden von A 13 II RV. Gebrauch machen könnten.

Aus der Fassung: die zuständigen Behörden können eine Entscheidung des Reichsgerichts nur anrufen, wenn Zweifel darüber bestehen, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht ver-

---

[1] Gesetz v. 8. 9. 1920 (Reichsgesetzblatt 510).
[2] Verfassung des Deutschen Reiches 2. Aufl. S. 95.
[3] Das Gesetz und der Staatsgerichtshof, S. 80.
[4] Hier z. B. Anschütz, Verfassung des Deutschen Reiches S. 48 und Prot. des VA. S. 41, 115, 410, 412.

einbart ist, ergibt sich, daß der Zweifel bezüglich der landesrechtlichen Norm bestehen muß, nicht hinsichtlich des Reichsrechts. Dieser Satz ist zweifellos richtig, dunkel läßt die Verfassung aber folgendes: es kann der Fall gegeben sein, daß eine landesrechtliche Norm mit einem Reichsgericht kollidiert, das wiederum nach Ansicht der Landesregierung der Reichsverfassung widerspricht, so daß also das Landesgesetz mit der Verfassung im Einklang steht. Es fragt sich, ob das Reichsgericht berechtigt ist, über die Gültigkeit des Reichsgesetzes zu befinden. Aus der Entstehung des A 13 läßt sich nicht entnehmen, ob das möglich ist, denn ein Antrag Naumann-Hofer und Waldstein [1], der dahin geht, den Artikel auch auf die Vereinbarkeit „reichsrechtlicher Vorschriften mit der Reichsverfassung" auszudehnen, wurde zurückgestellt und ist dann nicht mehr erörtert worden. Thoma [2] sagt, nach A 13 RV. sei nur zu prüfen, ob „dieser" Satz eines Landesgesetzes und „dieser" Satz eines Reichsgesetzes vereinbart seien, nicht dürfte die Fragestellung alternativ lauten, ob entweder das Reichsgesetz oder das Landesgesetz in sich verfassungswidrig seien. Das dürfte wohl nicht zu bezweifeln sein, aber darum handelt es sich auch gar nicht. Es fragt sich, ob eine Landesregierung in der Lage ist, die Gültigkeit eines Reichsgesetzes autentisch feststellen zu lassen, von dem es der Ansicht ist, daß es verfassungswidrig ist. A 13 sagt allgemein, daß das Reichsgericht die Vereinbarkeit der Landesnorm mit dem „Reichsrecht" feststellen soll, also mit dem Reichsgesetz und der Reichsverfassung. Wenn man, wie Triepel [3] es tut, den Vorrang der Verfassung vor jedem Gesetze zu einem obersten Grundsatze erhebt, muß man folgern, daß das Reichsgericht berechtigt ist, die Gültigkeit des Reichsgesetzes in Zweifel zu ziehen, da es dann doch in erster Linie festzustellen hat, ob das Landesgesetz der Verfassung entspricht; oder m. a. W., der Richter hätte ein materielles Prüfungsrecht bezüglich der Verfassungswidrigkeit eines Reichsgesetzes. Wäre das richtig, so hätte die Weimarer Verfassung den Gedanken der Frankfurter Verfassung übernommen, die in § 126 bestimmte: Zur Zuständigkeit des Reichsgerichtes gehören Klagen des Einzelstaates gegen die Reichsgewalt, wegen Verletzung der Reichsverfassung durch Erlaß von Reichsgesetzen."

Danach wären die Länder in der Lage, ein höchstes Gericht gegen die Legalität von Reichsgesetzen in Bewegung zu setzen, indem sie z. B. behaupteten, ein Reichsgesetz regele einen Tatbestand, der außerhalb der verfassungsmäßigen Reichskompetenz liege. Im Ver-

---

[1] Drucksachen Nr. 441; Sten. Ber. S. 1254 ff.

[2] Arch. f. öff. Recht, Bd. 43, S. 105.

[3] Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, Festgabe für Kahl, S. 94.

fassungsausschuß[1] war über diese Frage keine Einigung zu erzielen und sie wurde absichtlich unentschieden gelassen.

Da das deutsche Staatsrecht „keine verfassunggebende Gewalt über oder außer der gesetzgebenden Gewalt kennt[2], muß man folgern, das Reichsverfassung und Reichsgesetz denselben Rang haben, daß die Reichsverfassung nicht ein ihr entgegenstehendes Reichsgesetz bricht. Daraus folgt weiter, daß, da die Richter dem Gesetze unterworfen sind (A 102 RV.), sie ein ordnungsmäßig verkündetes Gesetz „unbesehen" anzuwenden haben. Durch die Ausfertigung wird eine praesumtio iuris et de iure begründet dahingehend, daß das Gesetz sowohl formell wie materiell verfassungsmäßig ist.

Wird von den meisten zwar noch zugegeben, daß der „ordentliche" Richter ein Reichsgesetz unbesehen hinzunehmen hat, so behaupten sie jedoch, daß der Staatsgerichtshof nach A 19 (oder das Reichsgericht nach A 13 II, das allerdings die Frage nur präjudiziell entscheiden könnte, so daß die Entscheidung hierüber nicht Gesetzeskraft haben würde) befugt ist, ein Reichsgesetz auf seine Verfassungsmäßigkeit zu prüfen, da er eben kein „ordentliches" Gericht sei, sondern in erkennbarer Weise „zum Hüter der Verfassung bestellt worden sei[3]. Aber dem muß entgegengehalten werden, daß bei der Beratung des A 102 RV. widerspruchslos festgestellt wurde, daß sein Grundsatz auch auf die Richter der außerordentlichen Gerichtsbarkeit, der Verwaltungsgerichte und des Staatsgerichtshofes, auf Richter jeder Art auszudehnen ist[4].

Auch der Richter des Staatsgerichtshofes kann deshalb, da auch er dem Gesetz unterworfen ist, nicht ein Reichsgesetz auf seine Verfassungsmäßigkeit prüfen; und wenn Triepel[5] zur Begründung seiner Behauptung ausruft: „Heilig ist nicht das Gesetz, heilig ist nur das Recht; und das Gesetz steht unter dem Recht", so muß dem entgegengehalten werden, daß das Gesetz Recht schafft, das Gesetz ist der Niederschlag der sozialen Anschauung, was in einem bestimmten Zeitraum für den einzelnen „Recht" sein soll. Das Wesen des Gesetzes besteht darin, objektives Recht zu schaffen.

Der Kern des Problems liegt darin, ob die Verfassung ein höherwertiges Gesetz ist als ein einfaches Reichsgesetz. Da wir dies verneint haben, müssen wir mit logischer Notwendigkeit folgern, daß auch der Staatsgerichtshof nicht dazu berufen ist, als Prinzipalpunkt, und das Reichsgericht nach A 13 II nicht berechtigt ist, als Präjudizialfrage die Verfassungsmäßigkeit eines Reichsgesetzes zu überprüfen.

---

[1] Prot. S. 483, 486.
[2] Hatschek, Reichsstaatsrecht, S. 19.
[3] Siehe Triepel: Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, S. 93.
[4] Gröber, Pl. 2118 B, C.
[5] Siehe Fußn. 1).

Nach § 3 III des Gesetzes vom 8. April 1920 hat der Beschluß des Reichsgerichts „Gesetzeskraft". Er wirkt, wie Hatschek[1] und Anschütz[1] sagen, wie „eine autentische Interpretation." Daran ist soviel richtig, daß das, was als Beschluß im Reichsgesetzblatt veröffentlicht wird, die Wirkung einer autentischen Interpretation hat; aber nur autentisch interpretiert ist die bestimmte Vorschrift des bestimmten Landesgesetzes, über die entschieden worden ist; zwar wird das ganze Landesgesetz oder das Reichsgesetz interpretiert, aber das ist nur das Mittel, um zu dem Beschluß zu kommen; die Urteilsgründe nehmen nicht an der Gesetzkraft teil.

Daraus folgt, daß, wenn das Reichsgericht die Unvereinbarkeit einer bayerischen Norm mit dem Reichsrecht festgestellt hat, nicht auch eine sächsische Vorschrift ungültig ist, für die dieselben Gründe zutreffen. Dazu bedürfte es einer neuen Entscheidung[2]. Die Gesetzeskraft beschränkt sich also auf den Tenor und hat die Wirkung, daß das betreffende Gesetz von jedermann als nichtig oder gültig angesehen werden muß.

Der Beschluß legt sich dadurch, daß er einen alten Rechtssatz autentisch interpretiert, rückwirkende Kraft bei[3], während sonst neue Rechtssätze grundsätzlich nur für künftige Tatbestände gelten. Das besagt, wenn das Landesgesetz für ungültig erklärt wird, von dem Tage an als nichtig angesehen werden muß, an dem die Unvereinbarkeit eingetreten ist.

Ein reichsrechtswidriges jüngeres Landesgesetz ist also von Anfang an ungültig, ein älteres von dem Augenblick des Erlasses des Reichsgesetzes an. Wenn nun aber auf Grund eines materiell nichtigen Landesgesetzes ein Anspruch rechtskräftig festgestellt ist, kann die Gesetzeskraft der Entscheidung nicht mehr den rechtskräftigen Anspruch vernichten[4].

Zum Schlusse soll die Frage entschieden werden, ob wir es aufrecht erhalten können, daß der A 13 II RV. dazu dient, die gesetzgeberische Kompetenzverteilung zwischen Reich und Ländern zu schützen. Auf die Frage, ob der A 13 „im ganzen als aufsichtsrechtliches Institut" angesehen werden kann, soll hier nicht eingegangen werden[5], es soll lediglich geprüft werden, ob der aufgestellte Satz gilt, soweit das Verfahren nach A 13 aufsichtsrechtliche Elemente enthält.

Triepel[6] spricht sich in verneinendem Sinne aus, indem er behauptet, die Klage nach A 13 II verlange richterliche Feststellung

---

[1] a. a. O. S. 57; a. a. O. S. 48.
[2] So auch Triepel, a. a. O. S. 112 ff.
[3] Vgl. die Begründung zum Entwurfe des Reichsgesetzes v. 8. 4. 1920, Drucksachen der Nationalversammlg. Nr. 2056 S. 2.
[4] Sitzg. d. Nationalversammlg. v. 12. 3. 1920, Sten. Ber. S. 4888.
[5] Siehe dazu Hatschek, deutsch. u. preuß. Staatsr. S. 111 ff.
[6] Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, S. 68.

der Gültigkeit oder Ungültigkeit einer landesrechtlichen Norm, des objektiven Rechts, nicht die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens einer Zuständigkeit. Als Beweis für diese Ansicht gibt er folgendes Beispiel: Wenn darüber gestritten wird, ob eine vor dem Erlasse der Reichsverfassung oder eines Reichsgesetzes gültigerweise geschaffene Vorschrift des Landesrechtes heute noch mit dem Reichsrecht vereinbar ist, wird nicht über die Zuständigkeit zur Gesetzgebung gestritten. Demgegenüber betont Hatschek [1], daß das Reichsgericht über die „Inanspruchnahme einer Kompetenz durch den Gliedstaat" zu entscheiden habe, die das Reich als widerrechtlich ansieht.

Es ist m. E. ein Streit um Worte, denn, wenn festgestellt wird, daß eine landesrechtliche Norm ungültig oder gültig ist, so ist damit auch erwiesen, daß das Land innerhalb seiner Zuständigkeit gehandelt hat oder nicht. Auf das vorhin erwähnte Beispiel Triepels ist zu erwidern, daß das Reichsgericht dann feststellt, ob das Landesgesetz auch jetzt noch in den Rahmen der landesrechtlichen Kompetenz fällt.

Wir können also mit Recht daran festhalten, daß das Verfahren nach A 13 II einen gerichtlichen Schutz zur Aufrechterhaltung der gesetzgeberischen Kompetenzverteilung zwischen Reich und Ländern darstellt. Es hat den Zweck, das Verhalten der Länder auf dem Gebiete der Gesetzgebung in Uebereinstimmung mit dem von der Verfassung „gesetzten Richtmaße zu erhalten", also ein Aufsichtsverfahren von größter Bedeutung.

II. Die richterliche Aufsicht zur innergliedstaatlichen und zwischenstaatlichen Friedensbewahrung [2]

Aufgabe des Reiches ist es, daß im Innern eines Landes und zwischen zwei Ländern Friede und Eintracht herrscht. Wenn die Länder untereinander streiten, so sind sie nicht berechtigt, Selbsthilfe anzuwenden, sie haben kein völkerrechtliches Aktionenrecht, kein Recht, die Waffen anzuwenden, auch dürfen sie nicht ein völkerrechtliches Schiedsgericht zur Erledigung anrufen. A 19 RV. enthält die unbedingte Pflicht der Länder, ihre Streitigkeiten verfassungsgemäß zu erledigen. Das Reich hat ein Interesse daran, daß Friede herrscht. Von dem Staatsgerichtshof wird das Verhalten der Länder „nach einem bestimmten Richtmaße erhalten", das Reich übt also Aufsicht.

1) Reichsaufsicht zur innergliedstaatlichen Friedensbewahrung.

Die rechtliche Grundlage bietet A 19 RV.: „Ueber Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, in dem kein Gericht zu

[1] a. a. O. S. 11 ff.
[2] Hatschek, Reichsstaatsrecht S. 57, 61.

ihrer Erledigung besteht, entscheidet auf Antrag eines der streitenden Teile der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich."

Früher war der Bundesrat zuständig, „Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist, gütlich auszugleichen, oder, wenn das nicht gelingt, im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen."

Das neue Recht unterscheidet sich von dem alten besonders in zwei Punkten:

1) An Stelle des Bundesrats ist nicht sein Nachfolger, der Reichsrat getreten, sondern in Anknüpfung an die Einrichtung, die die Verfassung der Paulskirche in Aussicht genommen hatte, der „unparteiische" Staatsgerichtshof.

2) Früher war es möglich, daß der Streit durch Schiedsspruch erledigt wurde, denn es kam nur darauf an, daß die Sache aus der Welt geschafft wurde, es war also „eine Fortspinnung des alten Austrägalverfahrens aus der Zeit der Bundesakte" [1]. Heute „entscheidet" der Staatsgerichtshof, also durch Urteil, das formell und materiell rechtskräftig werden kann.

Voraussetzung für eine Entscheidung nach A 19 ist zunächst, daß innerhalb des Landes, in dem die Verfassungsstreitigkeit herrscht, kein Gericht zu ihrer Erledigung besteht. Der Staatsgerichtshof ist also nur subsidär kompetent. Das Gericht braucht nicht „innerhalb" des Landes bestehen, sondern es genügt, daß Vorkehrungen in dem Lande dafür getroffen sind, daß Verfassungsstreitigkeiten durch ein unabhängiges Gericht entschieden werden können. Das ist z. B. in Sachsen, Oldenburg, Braunschweig usw. geschehen, so daß hier bei Verfassungsstreitigkeiten die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes ausgeschlossen ist.

Weiter: es muß eine „Verfassungsstreitigkeit" vorliegen. Die einen [2] sagen, sie liegt nur vor bei einem Streit zwischen der Regierung und Volksvertretung über die Auslegung, Ausführung und Rechtmäßigkeit der Verfassung, wenn man das Wort in seinem „üblichen Sinne" nimmt; während die herrschende Ansicht [3] und die Praxis [4] betonen, daß es nicht das Entscheidende sei, „daß der Streit darüber gerade zwischen Regierung und Volksvertretung stattfinde, wenn das auch der häufigste Fall ist, sondern, daß der Gegenstand des Streites die Verfassung betrifft, wobei es wiederum gleichgültig ist, ob es sich um einen in der Verfassungsurkunde enthaltenen Satz handelt oder um einen in einem sonstigen Verfassungsgesetz stehenden Satz [5].

---

[1] Hatschek, Reichsstaatsrecht, S. 57, 61.
[2] z. B. Arndt, Reichsverfassung A 19. Dort weitere Literatur.
[3] Statt aller Hatschek, Reichsstaatsrecht, S. 58.
[4] RGZ. 102, S. 419.
[5] Kahl, Verf. Prot. S. 409.

Wenn man den Worten nicht allein eine formelle, sondern eine materielle Bedeutung gibt, kann man zu keinem anderen Ergebnisse kommen. Also sind auch z. B. Landtagsfraktionen berechtigt, als streitende Teile im Sinne des A 19 den Staatsgerichtshof anzurufen. Auch muß besonders darauf geachtet werden, daß jedes Land nach A 17 Satz 3 RV. eine parlamentarische Regierung haben muß. Wenn Streit zwischen Parlament und Regierung entsteht, so wird der Landtag ihn kurzer Hand dadurch aus der Welt schaffen, daß er sich der „frondierenden Minister" durch ein Mißtrauensvotum entledigt und sich solche Minister ernennen läßt oder sich selbst ernennt, die mit ihm derselben Rechtsauffassung über eine Verfassungsbestimmung sind. „Die hier in Frage stehende Kompetenz des Statsgerichtshofes würde ohne jede praktische Bedeutung sein, weil die parlamentarische Regierung einen durch Gericht auszutragenden Streit zwischen Ministern und Landtag ausschließt" [1].

Daß auch unter der Herrschaft der Bismarckschen Verfassung das Wort „Verfassungsstreitigkeit" genau so interpretiert werden muß wie heute, weist Hatschek [2] ausführlich nach. Also sind heute auch z. B. Landtagsfraktionen als „streitender Teil" im Sinne des A 19 anzusprechen.

Daß Reformwünsche nicht als Verfassungsstreitigkeit angesehen werden können [3], bedarf wohl keiner näheren Ausführung.

2) Die Reichsaufsicht zur zwischenstaatlichen Friedensbewahrung.[2])

A 19 schreibt vor: Ueber Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art zwischen verschiedenen Ländern entscheidet auf Antrag einer der streitenden Teile der Staatsgerichtshof für das deutsche Reich, soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reiches zuständig ist.

Daraus folgt zunächst, daß die Länder als solche sich streiten müssen, um die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes zu begründen, nicht irgendwelche anderen Parteien; eine Streitigkeit zwischen „Staaten" ist aber auch dann gegeben, wenn ein Land die Angelegenheit seines Staatsangehörigen zu seiner eigenen macht und nun die bestrittenen Rechte seines Staatsbürgers als eigene geltend macht. Daß dies möglich ist, ergibt sich aus der analogen Anwendung des Völkerrechts, wonach eine allgemeine Schutzpflicht des Staates gegenüber seinen Staatsbürgern besteht (vgl. den Canevaro-Streitfall, Hatschek Völkerrecht S. 397). Auch staatsrechtlich besteht eine allgemeine quasi „völkerrechtliche" Schutzpflicht des Staates gegenüber seinen Bürgern.[3])

---

[1] Hatschek, deutsches u. preuß. Staatsrecht, S. 100 ff.

[2] Ueber die Entwicklung der zwischenstaatlichen Friedensbewahrung siehe Hatschek, a. a. O. S. 104 ff.

[3] Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht, S. 109.

Das Reich hat es mit den Ländern als geschlossenen Einheiten zu tun, das Reich übt also Oberaufsicht im Gegensatz zur innergliedstaatlichen Friedensbewahrung, wo sich die Aufsicht gegen die Organe des Landes richtet, die den Konflikt hervorgerufen haben; hier handelt es sich um unmittelbare Aufsicht.

Ferner: Der Staatsgerichtshof hat nicht das Recht, wie früher der Bundesrat, seine Zustimmigkeit zu delegieren, er muß in der Sache selbst entscheiden. Die richterliche Reichsaufsicht tritt nicht von Amts wegen in Tätigkeit wie die Verwaltungsaufsicht, sondern immer nur bei Anrufung durch eine der streitenden Parteien.

Um die Tätigkeit des Staatsgerichtshofes auszulösen, muß eine Streitigkeit vorliegen. Streitigkeit ist ein engerer Begriff als Meinungsverschiedenheit. Wenn man verschiedener Meinung über eine Sache ist, braucht man sich noch nicht zu streiten. Die Meinungsverschiedenheit wird zu einem Streit, wenn Ansprüche geltend gemacht und bestritten werden oder wie Shakespeare [1] sagt: „. . . wenn Recht mit Recht kämpft um das meiste Recht." Es müssen Rechtsstreitigkeiten sein, wie Preuß [2] im Verfassungsausschuß scharf betonte; es dürfen keine „politischen Sachen" in der Form des Rechtsprozeß geltend gemacht werden. Das ist ungenau. Denn auch politische Fragen können sehr wohl Rechtsfragen sein: Politische Angelegenheiten sind solche, die es mit den Staatszwecken zu tun haben; jede Politik nun, sowohl die Finanz- wie Verwaltungspolitik usw., bedarf als ganzes der Einheitlichkeit und Zielbewußtheit. Um das zu erreichen, sind fast alle Dinge, die mit den Zwecken des Staates zu tun haben, gesetzlich geregelt, nicht alle, und diese „rein politischen" Konflikte gehören nicht vor den Staatsgerichtshof [3]. Aber jeder politische Konflikt, der gleichzeitig ein Rechtskonflikt ist, begründet die Kompetenz des Staatsgerichtshofes. Das ist wiederholt betont worden: Auch bei den Rechtsstreitigkeiten kann es sich um „politische Spannungen zwischen Reich und Ländern" [4], in sehr hohem Maße um politische Fragen" handeln [5].

Die Streitigkeit muß einen nicht privatrechtlichen Charakter haben; es muß sich um öffentlich rechtliche Streitigkeiten handeln z. B. Grenzstreitigkeiten, Streitigkeiten über die Anwendung und Auslegung von Staatsverträgen usw. Das hatte die Bismarcksche Verfassung in A 76 I ausdrücklich bestimmt: „. . . soweit sie nicht privatrechtlicher Natur sind und daher von den kompetenten Gerichtsbehörden zu entscheiden sind." Da A 19 RV. aus A 76 aRV. entstanden ist, wird man folgern können, daß auch materiell öffentlich-

---

[1] Troilus und Cressida.
[2] Prot. S. 364.
[3] Anschütz, a. a. O. S. 68.
[4] Kahl, Sitzung des Reichstages v. 19. 11. 20, sten. Ber. S. 1123.
[5] Prot. d. DA. S. 365, 482.

rechtliche Streitigkeiten, für die nach allgemeinen Grundsätzen die ordentlichen Gerichte zuständig sind, nicht vor den Staatsgerichtshof gebracht werden können; denn es gibt noch öffentlich rechtliche Fragen, die von den ordentlichen Gerichten entschieden werden können (vgl. z. B. die preußischen Rechtswegegesetze von 1842 und 1861).

Man wird aber auch sagen können, daß es „nur" öffentlich-rechtliche Streitigkeiten sein müssen, um die Kompetenz des Staatsgerichtshofes zu begründen. Hatschek[1] betont, es genügt, wenn die streitige Sache auch formell nicht privatrechtlich ist, d. h. wenn nur die ordentlichen Gerichte nicht zuständig sind, kann vor dem Staatsgerichtshof geklagt werden. Da es eine Anzahl von Privatrechtverhältnissen gibt, die den ordentlichen Gerichten entzogen sind, würde für diese immer der Staatsgerichtshof zuständig sein, wenn zwei Staaten sich streiten. Das kann ich nicht anerkennen, auch nicht für das alte Recht; denn A 76 a RV unterstellte der Erledigung des Bundesrates alle Streitigkeiten, „sofern sie nicht privatrechtlicher Natur sind und daher von den „kompetenten Gerichtsbehörden" zu entscheiden sind." Kompetente Gerichtsbehörden sind für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten die ordentlichen Gerichte, Verwaltungsbehörden, Verwaltungsgerichte oder reichsgesetzlich besonders bestellte oder zugelassene Gerichte, wie § 13 GVG. es 1877 feststellte. Man darf eben nicht, wie Hatschek es tut, statt „kompetente Gerichtsbehörden" die „ordentlichen Gerichte" setzen. Daß die neue Reichsverfassung unsere Ansicht teilt, ergibt sich daraus, daß sie, um jeden Zweifel auszuschließen, den Satz „und daher von den kompetenten Gerichtsbehörden" nicht aufgenommen hat und die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes unzweideutig auf „Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art" beschränkt.

Nur in einem Falle hat die Verfassung dem Staatsgerichtshof privatrechtliche Streitigkeiten übertragen, und zwar in A 18 III; aber dies ist nicht als Bestätigung der entgegengesetzten Ansicht zu betrachten, sondern als Ausnahme von dem Grundsatz, daß der Staatsgerichtshof nur über öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zu entscheiden hat[2].

Auch Streitigkeiten der genannten Art zwischen Reich und Ländern fallen unter die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes.

Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes ist auch in allen diesen Fällen eine subsidiäre; „soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reiches zuständig ist", kann der Staatsgerichtshof entscheiden. Es muß ein Gerichtshof des Reiches sein, nicht eines Landes.

In vielen Fällen hat das Reich ein anderes Gericht bestimmt, entweder durch die Verfassung selbst oder durch einfaches Reichs-

[1] Reichsstaatsrecht, S. 61. So auch Haenel, Deutsches Staatsrecht, S. 576.

[2] So auch Triepel, Streitigkeiten zwischen Reich u. Ländern, S. 36.

gesetz. Auf Grund des A 13 II, der in gewissem Umfange hierher gehört, ist das Reichsgericht und der Reichsfinanzhof bestellt worden. Hierhin gehört auch das Reichsversicherungsamt und das Bundesamt für Heimatwesen, das Streitigkeiten wegen Armenlasten usw., wenn zwei Länder in Betracht kommen, entscheidet.

Nach dem Besoldungsgesetz vom 21. Dezember 1920 kann die Entscheidung eines Reichsschiedsgerichts angerufen werden, wenn der Reichsfinanzminister gegen die diesem Gesetze widersprechenden landesrechtlichen Normen Einspruch erhebt. Es ist zweifelhaft, ob dieses Schiedsgericht noch als ein „Gerichtshof" des Reiches angesehen werden kann.

Mag man dies noch als verfassungsmäßig hingehen lassen, so ist es doch außerordentlich bedenklich, daß § 30 II des Staatsvertrages betreffend den Uebergang der Wasserstraßen auf das Reich, der durch Reichsgesetz zum Reichsrecht erhoben wurde, bestimmte Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, die sich dabei ergeben, durch ein Schiedsgericht entscheiden läßt, das für jeden Streitfall durch die Parteien besonders besetzt wird. Dieses Schiedsgericht kommt einem völkerrechtlichen Forum gleich und kann deshalb wohl kaum mit der Verfassung in Einklang gebracht werden.

Nicht anders können die Bestimmungen im Finanzwesen, die wir bei der Verwaltungsaufsicht erörtert haben, gewertet werden, wonach dem Reichsrate gewisse „Rechtspflegeakte"[1] übertragen sind. Denn der Reichsrat ist kein „Gericht", sowohl nicht im Sinne des A 15 III RV. wie des A 19 RV. Er ist ein Gesandtenkongreß, dessen Mitglieder nach Instruktionen ihre Stimmen abzugeben haben.

Bei den Beratungen über den Entwurf des Landessteuergesetzes erkannte man sehr wohl, daß es nicht ganz in der Ordnung sei, den Reichsrat mit Reichspflgegeakte zu betrauen: Anfangs war der Reichstag vorgeschlagen, aber da man erkannte, daß das eine Verfassungsänderung bedeutete, verfiel man auf den Reichsrat, seine Entscheidung „könnte noch eher einem richterlichen Spruche gleichkommen"[2]. Man tröstete sich damit, daß man sich sagte, es handle sich um „mehr praktische Fragen", um reine Verwaltungsfragen, um keine „Rechtsentscheidungen".[3] In der Literatur sucht man die Verfassungsmäßigkeit dieser Gesetze damit zu rechtfertigen, daß man den Reichsrat hier als eine „Zwischenart zwischen einer obersten Verwaltungsstelle und einem Reichsverwaltungsgerichtshof" bezeichnet.[4]

Wir können dieser Ansicht nicht beitreten; da A 15, 19 RV. ein unparteiisches „Gericht" verlangt und da der Reichsrat ein Ge-

---

[1] Hatschek, Reichsstaatsrecht, S. 382.
[2] Sten. Ber. S. 4725: Sitzung der Nationalversammlg. v. 6. 3. 20.
[3] Drucksachen der Nationalversammlg. Nr. 2158, S. 13; Sitzg. d. NatV. v. 6. 3. 20, sten. Ber. S. 4725, 4728.
[4] Poetsch, S. 113 Handausg. d. Reichsverf. 2. Aufl.

ſandtenkongreß, eine „politiſche Behörde“ iſt, ſind die früher angezogenen Beſtimmungen verfaſſungswidrig.

Das Urteil des Staatsgerichtshofes nach A 19 iſt der formellen und materiellen Rechtskraft fähig und wird nötigenfalls vom Reichspräſidenten vollſtreckt. Wir finden alſo alle Merkmale der Reichsaufſicht, wenn es ſich um Streitigkeiten zwiſchen verſchiedenen Ländern oder zwiſchen Reich und Ländern handelt und das Land der unterliegende Teil iſt. Ob auch eine Vollſtreckung des Urteils möglich iſt, wenn das Reich unterliegt, iſt beſtritten, mag aber hier dahingeſtellt bleiben. Selbſt wenn es möglich iſt, kann man nicht von Reichsaufſicht ſprechen, da dann das Reich ſelbſt der Aufſicht unterſtehen würde und von Reichsaufſicht ſprechen wir nur, wenn auf das Verhalten der Länder beſtimmend eingewirkt wird.

3) Der Aufſichtskonflikt.

In das Gebiet der richterlichen Reichsaufſicht gehört auch der Aufſichtskonflikt nach A 15 III RV., der beſtimmt, daß bei Meinungsverſchiedenheiten über die Zuläſſigkeit einer Aufſichtshandlung ſowohl die Reichsregierung als die Landesregierung die Entſcheidung des Staatsgerichtshofes anrufen kann, falls nicht durch Reichsgeſetz ein anderes Gericht beſtimmt iſt.

Dies erinnert an die Einrichtung, die die Frankfurter Verfaſſung getroffen hatte; auch ſie kannte eine Verwaltungsaufſicht mit evtl. richterlicher Nachprüfung.

Wenn ein Land auf die „Mängelrüge“ der Reichsregierung nicht reagiert, können beide Teile den Staatsgerichtshof anrufen. Sie „können“ es, ob aber das Reich verpflichtet iſt, die Entſcheidung des Geirchtshofes abzuwarten, um im Wege der Reichsexekution vorgehen zu können, iſt heiß umſtritten:

Anſchütz[1] behauptet, die Landesregierungen ſind verpflichtet, die Mängel, die ſich bei der Ausführung der Reichsgeſetze gezeigt haben, zu beſeitigen, ſelbſt wenn ſie das Erſuchen der Reichsregierung für unbegründet halten, „m. a. W., die Anrufung des Staatsgerichtshofes hat keine aufſchiebende Wirkung“.

Dieſe Anſicht kann ich nicht teilen, und zwar aus folgenden Gründen:[2] Zwar gebe ich zu, daß der Reichspräſident grundſätzlich ſelbſtändig über die Vorausſetzungen, den Fall der Pflichtverletzung, entſcheidet, wenn er nach A 48 I RV. vorgehen will; aber nur, ſo weit in der Verfaſſung nicht etwas anderes beſtimmt iſt; es laſſen ſich noch andere Pflichtverletzungen der Länder denken als die Nichtbefolgung der Mängelrüge. Auch würde es der hiſtoriſchen Entwicklung und dem Zweck des Aufſichtsverfahrens nach A 15 RV.

[1] Die Verfaſſung des Deutſchen Reiches, S. 53 Anm. 6. S. 107.
[2] Siehe auch Triepel, S. 61 ff.

widersprechen, wenn die Anrufung des Staatsgerichtshofes nicht aufschiebende Wirkung hätte. Der Vertiefung des Rechtsstaatsgedankens, die die Weimarer Verfassung gebracht hat, würde es Hohn sprechen, wenn man die Länder- schutz- und rechtlos der Diktatur des Reichspräsidenten überliefern wollte. Wäre einem Lande damit Genugtuung gegeben, wenn der Reichspräsident seine auf Grund der Reichsexekution vorgenommenen Anordnungen formell wieder zurücknimmt, nachdem der Staatsgerichtshof zugunsten des Landes entschieden hat? Der Zweck der ganzen Einrichtung ist doch der, daß Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern auf friedlichem Wege erledigt werden sollen. Beabsichtigt ist „die Stabilisierung eines Rechtsschutzes für die Länder“ [1]. „Man will offenbar auch hier dem föderalistischen Prinzip zuliebe keine unmittelbare Zwangsgewalt des Reiches. Daher hat man die richterliche Entscheidung neu eingeführt“ [2].

Man muß den A 15 so auslegen: Die Länder sind „verpflichtet“, der Mängelrüge Folge zu leisten, wenn sie nicht den Staatsgerichtshof anrufen wollen. Entscheidet dieser zu ihren Ungunsten, und sie gehorchen auch jetzt noch nicht, dann kann der Reichspräsident mit Hilfe der bewaffneten Macht den Reichswillen durchsetzen. Aber auch dem Reiche muß man die Pflicht auferlegen, wenn es den Widerspruch der Länder für unberechtigt hält, sich an den Staatsgerichtshof zu wenden, bevor es die Reichsexekution in Bewegung setzt. Die Reichsexekution ist doch anerkannt das äußerste und schärfste Mittel, um dem Reichswillen zum Siege zu verhelfen. Daraus folgt, daß, da dem Reiche ein milderes Mittel, die Anrufung des Staatsgerichtshofes zur Verfügung steht, es erst dieses anzuwenden hat. Denn wenn man es sich richtig überlegt, wird doch ein Land, das vor dem Statasgerichtshof unterlegen ist, so klug sein, sich dessen Entscheidung zu beugen, da es aussichtslos wäre, sich auch jetzt noch gegen das allein mit militärischer Macht ausgestattete Reich aufzulehnen.

Die Einrichtung des Staatsgerichtshofes in A 15 RV. würde illusorisch sein, wenn man Anschütz folgt, seine Bedeutung würde mindestens sehr stark herabgedrückt werden. A 15 spricht davon, daß bei „Meinungsverschiedenheiten“ der Staatsgerichtshof angerufen werden kann, und Meinungsverschiedenheiten entstehen doch erst dann, wenn das Land sich nicht für verpflichtet hält, dem Mangel abzuhelfen.

Es bleibt also dabei, daß die Reichsexekution bei Pflichtverletzungen der Länder bezüglich der Ausführung der Reichsgesetze erst nach der Entscheidung des Staatsgerichtshofes erfolgen kann. Die

---

[1] Verfassungsprot. S. 38.
[2] Hatschek, Deutsches u. preuß. Staatsrecht, S. 84.

Reichsexekution ist in diesem Falle immer „Vollstreckung" eines Urteils [1].

Damit ist festgestellt, daß das Land bei der abhängigen Reichsaufsicht gerichtlichen Schutz genießt; ob dies auch bei der selbständigen Aufsicht der Fall ist, ist ebenfalls sehr bestritten und muß daher untersucht werden.

Wittmayer [2] spricht sich in verneinendem Sinne aus, indem er behauptet: Ein „verzweifelter Versuch" der Landesregierung, bei der selbständigen Reichsaufsicht die Sache an den Staatsgerichtshof zu bringen, würde mit „schwerer Enttäuschung enden". Das kommt daher, daß er die selbständige Aufsicht ganz in die Hände des Reichspräsidenten legt (A 48 I RV.), und die auf diesem Gebiete vorgenommenen Maßnahmen seien der richterlichen Kontrolle entzogen; besonders auch, da die Reichsverfassung der Maßstab der selbständigen Reichsaufsicht sei; sie habe es hauptsächlich mit Zweckmäßigkeitserwägungen zu tun, und diese seien ungeeignet vom Richter nachgeprüft zu werden.

Daß dieser Gedankengang falsch ist, ergibt sich daraus, daß nicht der Reichspräsident Aufsichtsorgan bei der selbständigen Reichsaufsicht ist, sondern, wie aus A 15 I RV. deutlich erhellt, die Reichsregierung; weiter: Der Maßstab der selbständigen Reichsaufsicht ist stets ein Rechtsmaßstab, nämlich die Reichsverfassung, nie Zweckmäßigkeitserwägungen, folglich sind die Gerichte zur Nachprüfung nicht ungeeignet. Das wurde auch im Verfassungsausschuß [3] hervorgehoben. Zu den Streitigkeiten des A 19 RV. gehört auch die „Ausdehnung des Aufsichtsrechts des Reiches".

Zwar handelt A 15 III von der abhängigen Reichsaufsicht, Mittel der selbständigen sind überhaupt nicht angegeben. Wir werden aber sehen, daß hier dieselben Mittel in Betracht kommen wie bei der abhängigen. Daraus folgt, daß auch „Meinungsverschiedenheiten" über die Aufsichtsverfügungen bezüglich der selbständigen Reichsaufsicht vorkommen können; da der ganze A 15 beide Erscheinungsformen der Reichsaufsicht behandelt, ist auch der Staatsgerichtshof bei der selbständigen Reichsaufsicht zuständig, und es gilt hier bezüglich der „aufschiebenden Wirkung" alles das, was wir oben erörtert haben [4].

IV. Das Verhältnis der A 13 II, 15 III und 19 RV.

A 13 II handelt von Streitigkeiten über die Vereinbarkeit einer landesrechtlichen Norm mit einem Reichsgesetz, A 15 von Meinungsverschiedenheiten im Aufsichtsverfahren, beide also von öffent-

[1] Siehe auch Hatschek, Reichsstaatsrecht, S. 56.
[2] Die Weimarer Verfassung 1922, S. 249 ff.
[3] Prot. S. 409.
[4] Siehe Triepel, a. a. O. S. 74 ff.

lich-rechtlichen Streitigkeiten; ebenso A 19. Dieser trifft also alle Fälle [1]. Nun ist aber der Staatsgerichtshof nach A 19 nur subsidiär zuständig, nur wenn kein anderer Gerichtshof des Reiches kompetent ist. Daraus folgt, daß, wenn es sich um Streitigkeiten bezüglich des Aufsichtsverfahrens handelt, A 15 zur Anwendung kommt; diese Vorschrift ist lex specialis gegenüber A 19, auch insofern, als nach ihr nicht nur ein anderes „Reichs"gericht bestellt werden kann, sondern überhaupt ein anderes Gericht.

A 13 II : A 15 III.

A 13 handelt nur von der Aufsicht über die gliedstaatliche Gesetzgebung, A15 von der über alle drei Staatsfunktionen. Wenn ein schon erlassenes Landesgesetz nicht in Einklang mit dem Reichsrecht steht, kann die Reichsregierung die Aufsichtsmittel des A 15 geltend machen, letzten Endes von der Landesregierung Mängelabhilfe verlangen; kommt das Land diesem Verlangen nicht nach, so kann die Reichsregierung nicht den Staatsgerichtsohf nach A 15 anrufen, sondern da der gerichtliche Schutz des Reichsrechts (A 13 I) besonders geregelt ist, lediglich das Reichsgericht nach A 13 II. Das Aufsichtsverfahren nach A 15 springt nach A 13 hinüber. Selbstverständlich könnte die Reichsregierung auch sofort nach A 13 II vorgehen, da Zweifel genügen, aber sie wird, der bundesstaatlichen Höflichkeit entsprechend, die Landesregierung darauf aufmerksam machen, daß sie an der Verfassungsmäßigkeit der landesrechtlichen Norm zweifelt und sie „höflichst ersuchen", diesen Zweifeln Rechnung zu tragen.

Wenn aber ein Land überhaupt nicht gesetzgeberisch tätig wird, obwohl es dazu verpflichtet ist z. B. die nötigen Ausführungsverordnungen zu erlassen, so ist es nicht möglich, nach A 13 II vorzugehen, da hier noch keine landesrechtliche Vorschrift vorhanden ist, die dem Reichsrecht widersprechen könnte. Da bleibt der Reichsregierung nur das Verfahren nach A 15 [2].

A 13 II zu A 19.

Ueber dieses Verhältnis ist dasselbe zu sagen wie über das von A 15 zu A 19. Beide regeln öffentlich-rechtliche Streitigkeiten; A 19 ist aber nur subsidiär anwendbar, folglich ist das Reichsgericht nach A 13 II der „andere Greichtshof". Selbstverständlich ist der Staatsgerichtshof nach A 19 befugt, als Präjudizialfrage über die Vereinbarkeit einer landesrechtlichen Norm mit dem Reichsrecht

[1] Bestritten. Siehe Triepel, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, S. 39 ff.

[2] Die Ansichten sind geteilt: siehe dazu Triepel, Streitigkeiten zwischen Reich u. Ländern, S. 69 ff.

zu entscheiden, da auch die ordentlichen Gerichte, wie wir festgestellt haben, noch auf diesem Gebiete die indirekte Kontrolle über darf.

A 13 II hat es mit Feststellungsklagen zu tun; es wird festgestellt, ob sich das Land innerhalb seiner Kompetenzsphäre gehalten hat, nach A 15 III stellt der Staatsgerichtshof ebenfalls fest, ob das Land verpflichtet ist, der Mängelrüge Folge zu leisten oder ob das Reich berechtigt ist, Mängelabhilfe zu verlangen; A 19 wird es aber in der Regel mit Leistungsklagen zu tun haben [1].

Da wir von richterlicher Reichsaufsicht sprechen, mag hier kurz der Tätigkeit des Reichsgerichts gedacht werden. Durch die Entscheidungen des Reichsgerichts werden die Rechtspflegeakte der Landesgerichte unmittelbar berichtigt, es ist also unmittelbare Behördenaufsicht. Deshalb wurde die Errichtung dieser obersten Reichsinstanz nach der Bismarckschen Verfassung [2] als verfassungswidrig angesehen, da sie die durch die Verfassung bestimmten Grenzen der Reichsoberaufsicht überschreite. Dieser Zweifel kann heute nicht mehr auftauchen, da das Reich durch A 103 RV. auch in dieser Hinsicht kompetent ist.

§ 12. Der Maßstab der Reichsaufsicht.

Es ist klar, daß das Reich sein Aufsichtsrecht nicht willkürlich handhaben darf, daß es nicht von einem Land mehr verlangen darf als von einem anderen. Die Reichsaufsicht muß nach einem feststehenden Richtmaße und möglichst einheitlich ausgeübt werden, ihr muß eine gewisse Grenze gesetzt sein, über die sie nicht hinaus darf. Das Reich darf nicht nach freiem Belieben das Verhalten der Länder korrigieren. Die Reichsaufsicht muß nach einem feststehenden Maßstabe gehandhabt und beurteilt werden.

Um diesen Maßstab zu finden, halten wir uns am besten an die von Triepel gegebene allgemeine Definition der Reichsaufsicht, die danach darin besteht, das Verhalten der Länder in Uebereinstimmung mit einer feststehenden Norm zu setzen und zu erhalten. Diese Norm ist der Maßstab jeder Beaufsichtigung. Wir werden unser Hauptaugenmerk darauf richten, ob der Aufsicht ein Rechtsmaßstab zugrunde liegt oder ob die Aufsicht auch aus Zweckmäßigkeitserwägungen heraus gehandhabt werden darf. Der Maßstab wird verschieden sein, je nachdem es sich um abhängige, selbständige oder rein richterliche Reichsaufsicht handelt.

1) Die abhängige Reichsaufsicht.

A 15 II RV., der von der abhängigen Reichsaufsicht handelt, gibt der Reichsregierung das Recht, die Ausführung der Reichs-

[1] Triepel, a. a. O. S. 53 ff.
[2] Haenel, a. a. O. S. 308.

gesetze zu überwachen, d. h. sie hat darauf zu sehen, daß die Länder die Pflichten erfüllen, die ihnen das Gesetz oder die auf Grund eines Gesetzes erlassene Rechtsverordnung auferlegt, und daß sie das Gesetz richtig anwenden. Triepel[1] unterscheidet hiernach zwischen „Erfüllen" und „Handhabung" der Reichsgesetze. Nach ihm hat das Reich bei der Aufsicht über die „Erfüllung" der reichsgesetzlichen Befehle grundsätzlich nur danach zu fragen, ob die Länder das getan haben, was ihnen gesetzlich oblag, nicht danach, ob sie mehr getan oder ob sie es möglichst zweckmäßig getan haben. Zweckmäßigkeitskontrolle sei die Reichsaufsicht aber bei jenen gesetzlichen Befehlen, die auf eine Tätigkeit im Dienste bestimmter Zwecke gerichtet ist. Die Aufsicht über die „Handhabung" der Reichsgesetze schließt „im letzten Grunde immer eine Prüfung nach Zweckmäßigkeitserwägungen in sich".

Demgegenüber sagt Seydel[2], daß es sich bei dem „Mangel" oder der „Unrichtigkeit des Gesetzvollzuges immer um einen Mangel oder eine Unrichtigkeit im rechtlichen Sinne handeln muß; die bloße Unzweckmäßigkeit kann nicht Gegenstand eines bundesmäßigen Zwanges sein."

Nur diese letzte Ansicht kann befriedigen, und zwar aus folgenden Erwägungen heraus: Jedes Gesetz verfolgt einen bestimmten Zweck. Wenn die Reichsverfassung vorschreibt, daß jedes Land eine freistaatliche Verfassung haben muß (A 17), so bezweckt sie damit, reaktionäre Bestrebungen zu verhindern. Wenn die Länder diesem Befehle nachkommen, so handeln sie sowohl zweck- wie rechtmäßig. Der Maßstab ist also letzten Endes ein Rechtsmaßstab. Nun gibt es aber auch Gesetze, die den Ländern ein freies Ermessen bei der Handhabung der Gesetze gewähren. So macht z. B. die Gewerbeordnung die Erteilung einer Schankkonzession von dem Nachweis eines vorhandenen Bedürfnisses abhängig. Das Land hat sich aber auch hier an den Geist des Gesetzes zu halten, es darf sich keiner Ermessensüberschreitung schuldig machen, es darf nicht nach Willkür sein freies Ermessen walten lassen. Die Frage nach dem Verhalten der Verwaltungsbehörden ist in dieser Hinsicht eine Rechtsfrage, der Maßstab, nach dem sich die Aufsicht also zu richten hat, ein Rechtsmaßstab und keine Zweckmäßigkeitserwägung; denn das Reich prüft in all diesen Fällen nur, ob das Verhalten der Länder den Zwecken des Gesetzes, seinem Geist entspricht oder widerspricht. Deshalb sagt Hatschek[3] mit Recht: Der Maßstab der Reichsaufsicht ist immer ein „Rechtsmaßstab und keine Zweckmäßigkeitserwägung".

---

[1] Reichsaufsicht, S. 372 ff.
[2] Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Aufl. S. 62.
[3] Reichsstaatsrecht, S. 54.

2) Die selbständige Reichsaufsicht.

Da es das Wesen der selbständigen Aufsicht ist, daß sie vor Erlaß eines Reichsgesetzes in Tätigkeit tritt, ist es eine Selbstverständlichkeit, daß nicht ein Reichsgesetz der Maßstab sein kann, nach dem das Verhalten der Länder zu korrigieren ist.

Manche suchen den Maßstab in den Landesgesetzen. Haenel[1] sagt: „Der objektiv-rechtliche Maßstab, an welchem sich Rechte und Pflichten des Reiches und der Einzelstaaten bemessen, kann hier nach Lage der Sache kein anderer sein als das rechtsgültig bestehende Partikularrecht, mag dasselbe auf Gesetz oder Gewohnheitsrecht, auf Rechtsverordnung oder Verträgen, insbesondere auf Verträgen der Einzelstaaten untereinander beruhen." Durch diese extreme Auffassung würde es Aufgabe der Reichsaufsicht sein, „landesrechtliche Gerichts- und Verwaltungsgerichte zu ersetzen"[2]. Das geht zu weit und ist andererseits zu eng. Die Folge davon wäre, daß die Reichsaufsicht in den verschiedenen Ländern verschieden ausgeübt werden müßte, denn was in einem Land erlaubt ist, ist in dem anderen verboten; hier muß das Reich auf Grund der Landesgesetzgebung einschreiten, dort kann es nicht, weil ein entsprechendes Landesgesetz fehlt. Diese Ansicht kann also nicht befriedigen.

Die Verfassung weist uns selbst den Weg, denn in einem Falle ist der Maßstab der selbständigen Reichsaufsicht ausdrücklich erwähnt. A 12 II RV. bestimmt, daß die Reichsregierung gegen bestimmte Landesgesetze Einspruch erheben kann, „sofern dadurch das Wohl der Gesamtheit im Reiche berührt wird." Das Reich darf sich also nicht um jeden Vorgang kümmern, der innerhalb eines Landes vor sich geht, sondern nur, wenn dadurch das Reichswohl, das Reichsinteresse berührt wird. Das Reichsinteresse ist also der einzige Aufsichtsmaßstab. Das wird von fast allen zugegeben, aber man folgert hieraus, daß die Reichsaufsicht „dementsprechend niemals die Gesetzmäßigkeit, sondern immer nur die Zweckmäßigkeit des Verhaltens der Einzelstaaten im Auge haben" kann[3]. Bei der abhängigen Aufsicht ist „die Zweckmäßigkeit ein Maßstab unter vielen, bei der selbständigen der einzige[4].

Dieser Folgerung können wir uns nicht anschließen: Wir haben festgestellt, daß das Reichsinteresse der Maßstab ist. Diese Reichsinteressen verkörpert aber die Reichsverfassung, folglich geht die selbständige Reichsaufsicht darauf, daß diese richtig ausgeführt wird. Da die Reichsverfassung ein Reichsgesetz wie jedes andere ist, kommen wir zu demselben Ergebnis wie bei der abhängigen Reichsauf-

---

[1] Staatsrecht, S. 305.
[2] Hatschek, Deutsches und preuß. Staatsrecht, S. 94.
[3] Storz, Die Reichsaufsicht über die Länder, S. 89.
[4] Triepel, Reichsaufsicht, S. 41.

sicht: beide wachen darüber, daß die Länder die ihnen durch das Reichsrecht (Verfassung und Gesetze) auferlegten Pflichten erfüllen. Der Maßstab ist also wieder ein Rechtsmaßstab und keine Zweckmäßigkeitserwägung.

Daß unsere Auffassung richtig ist, geht aus den Beratungen des Verfassungsausschuß hervor[1]: „Unmöglich kann es Aufgabe des Reiches sein, ob Landesbehörde die Landesgesetze beachten. Das ist die Sache der Einzelstaaten; das Reich würde sich, wenn es sie übernähme, mit einer Aufgabe belasten, die es praktisch nicht durchführen könnte. Der Maßstab der selbständigen Reichsaufsicht kann deshalb nur sein, ob die Einzelstaaten die dem Schutz des Reiches anvertrauten Interessen wahren, m. a. W., ob sie die ihnen nach der Verfassung obliegenden Pflichten erfüllen. Diese Aufsicht besteht also sachlich in einer Ueberwachung der Verfassung . . ."[2].

Die wichtige Folge der Ansicht, daß der Maßstab ein rechtlicher ist, ist, daß der Richter in der Lage ist, auch die selbständige Aufsicht zu kontrollieren, was nicht in vollem Umfange möglich wäre, wenn die Reichsregierung auch aus Zweckmäßigkeitserwägungen heraus einschreiten könnte.

3) Die richterliche Aufsicht.

Der Maßstab der richterlichen Aufsicht wird leicht zu bestimmen sein. Der Maßstab ist hier das, worauf sich das Urteil des Gerichts stützt. Handelt es sich um Verfassungsstreitigkeiten (A 19) innerhalb eines Landes, so wird die Verfassung dieses Landes und die auf ihr beruhenden Landesgesetze den Maßstab bilden. Bei Streitigkeiten zwischen verschiedenen Ländern oder dem Reich und einem Lande kommt das Landesrecht erst subsidär in Betracht. Der Maßstab ist in erster Linie das Völkerrecht oder das vom Reiche gesetzte zwischenstaatliche Recht, dann aber auch Staatsverträge aller Art. Hier bedarf es wohl keiner breiteren Erörterung, daß der Maßstab nur ein Rechtsmaßstab und nicht Zweckmäßigkeitserwägung ist.

§ 13. Die Aufsichtsmittel.

1) Die Kommissare.

Um die Aufsicht wirksam durchführen zu können, müssen dem Reiche auch die entsprechenden Mittel zur Verfügung stehen, da die Reichsaufsicht eine Beobachtungs- und eine Berichtigungsfunktion in sich schließt, muß das Reich auch in der Lage sein, sich von dem

[1] Verf.-Prot. S. 82.
[2] Siehe bes. Hatschek, Deutsch. u. preuß. Staatsrecht, S. 94.

Verhalten der Länder Kenntnis zu verschaffen. Trotzdem in der Verfassung wenig über die Mittel der Beobachtungsfunktion gesagt ist, muß man annehmen, daß das Reich berechtigt ist, von den Ländern Berichterstattungen über ihre Tätigkeit zu verlangen, Akten und Bücher der Länder einzusehen. Immer muß aber auf die „Souveränität" der Länder Rücksicht genommen werden. Ein Beobachtungsmittel gibt A 15 II selbst an: Die Reichsregierung ist „ermächtigt, zur Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu den Landeszentralbehörden und mit ihrer Zustimmung zu den unteren Behörden Beauftragte zu entsenden." Zur „Ueberwachung" werden die Kommissare geschickt. Daraus folgt zunächst, daß die Länder ihnen zu „unbeschränkter Offenheit" verpflichtet sind, daß die Beauftragten alles in Augenschein nehmen können, was sie für ihre Tätigkeit für wichtig halten, z. B. spielten nach der Bismarckschen Verfassung eine Rolle die Visitationen zur Ueberwachung der Beschaffenheit und Ausrüstung der Auswanderungsschiffe.

Auch sind sie berechtigt, „die Akten der Landesbehörden einzusehen und unter Vermittlung der Landeszentralbehörden Zeugen und Sachverständige zu vernehmen", was daraus hervorgeht, daß dieser Satz in erster Lesung im Verfassungsausschuß angenommen wurde, aber später als selbstverständlich gestrichen worden ist [1].

Ob sie auch das Recht der Beanstandung haben sollen, kann fraglich erscheinen, d. h. ob sie befugt sind, Einrichtungen, Anordnungen und Maßregeln der Länder zu kritisieren und von ihnen Abhilfe zu verlangen, weil diese Einrichtungen usw. sich nicht im Einklang mit den Anforderungen der Verfassung oder der Gesetze befinden. Man könnte folgern, und man hat es getan [2], daß die Beauftragten deshalb nicht dazu berechtigt sind, weil A 15 III nur der Reichsregierung das Recht zuschreibt, Mängel zu rügen und Abhilfe zu verlangen. M. E. ist diese Argumentation nicht ganz richtig: denn die Beauftragten werden zur „Ueberwachung" geschickt und Ueberwachung ist nur eine andere Anwendung für Beaufsichtigung. Wenn der Gutsverwalter die Arbeiter „beaufsichtigt", so „überwacht" er sie auch bei ihrer Arbeit. Da nun Aufsicht beobachten und berichtigen bedeutet, müssen die Kommissare auch für zuständig gehalten werden. Mängelabhilfe zu verlangen. Das ist auch ganz logisch, denn die Reichsregierung schickt die Kommissare, diese handeln also im Namen und als Vertreter der Reichsregierung, folglich müssen ihnen auch dieselben Rechte zustehen wie dieser. Die Länder stehen sich dabei nicht schlechter, als wenn die Reichsregierung Mängelabhilfe verlangt: Hier wie dort ist die Landesregierung berechtigt, nach A 15 III den Staatsgerichtshof anzurufen. Zwar ist das bestritten: einige wollen die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes darauf beschränken,

---

[1] Prot. S. 429.
[2] Siehe Storz, a. a. O., S. 98.

wenn die Reichsregierung Abhilfe verlangt und die Länder sich nicht fügen. Der Satzanordnung des A 15 entspricht das allerdings; aber das würde doch wohl eine zu enge Interpretation sein. Zwar ist es praktisch das wichtigste, daß der Staatsgerichtshof für zuständig erklärt ist bei einer Mängelrüge der Reichsregierung, aber in unserem Falle würde man schon damit helfen können, daß man, wie wir es getan haben, die Kommissare als Vertreter der Reichsregierung auffaßt. Ich möchte den Staatsgerichtshof sogar für zuständig halten, wenn überhaupt keine Mängelrüge vorliegt, also z. B. auch, wenn die Kommissare Zeugen vernehmen und die Länder damit nicht einverstanden sind. Denn auch dann entsteht eine Meinungsverschiedenheit. Auf jeden Fall ist in solchen und ähnlichen Fällen eine analoge Ausdehnung des A 15 III geboten. „Nötigenfalls würde aber der A 19 zu Hilfe gerufen werden können“ [1].

Die Beauftragten können also sowohl beobachtend wie berichtigend tätig werden. Allerdings darf ihre berichtigende Tätigkeit nicht weitergehen als die der Reichsregierung, woraus folgt, daß sie auch nur von den Landesregierungen Mängelabhilfe verlangen können, nicht etwa von den unteren Behörden, zu denen sie befugter Weise geschickt sind. Die Reichsregierung wird sich allerdings hüten, den Beauftragten auch berichtigende Funktionen zu übertragen, da es bei den Ländern große Verstimmung hervorrufen würde. Sie wird die Tätigkeit der Kommissare auf die Beobachtungsfunktion beschränken und sich die etwaigen Mängel berichten lassen und auch dann selbst erst auf Grund reichlicher Ueberlegung vorgehen, damit die Länder nicht vor den Kopf gestoßen werden.

2) Allgemeine Anweisungen.

„Soweit die Reichsgesetze von den Landesbehörden auszuführen sind, kann die Reichsregierung allgemeine Anweisungen erlassen“ (A 15 Satz 2). Hierin liegt, wie schon festgestellt wurde, unmittelbare Reichsaufsicht, denn der Adressat dieser allgemeinen Anweisung ist nicht nur die Landeszentralbehörde, sondern auch die Mittel- und Unterbehörde, wie aus dem Worte „Landesbehörden“ hervorgeht.

Ueber den Zweck und den Charakter dieser allgemeinen Anweisungen herrscht die größte Verwirrung; und zwar dreht sich der Streit darum, ob sie der Zustimmung des Reichsrats bedürfen, weil nämlich in A 77 RV. bestimmt ist, daß die von der Reichsregierung zur Ausführung der Reichsgesetze erlassenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften der Zustimmung des Reichsrates bedürfen, wenn die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden zusteht.

Eine Gruppe der Bearbeiter der Reichsverfassung, z. B. Anschütz [2], argumentiert folgendermaßen: Die allgemeinen Anweisungen

---

[1] Triepel, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, S. 82.
[2] Die Verfassung des Deutsch. Reiches, S. 52 Nr. 4.

des A 15 haben dieselbe rechtliche Natur wie die allgemeinen Verwaltungsvorschriften des A 77: jene sind aber insoweit von diesen zu unterscheiden, als sie diese ergänzen, weiter ausführen und auslegen, ihnen aber nicht zuwiderlaufen dürfen. Die allgemeinen Anweisungen bedürfen deshalb nicht der Zustimmung des Reichsrates.

Anschütz zieht also aus seiner Grundanschauung nicht die Konsequenzen, die man erwartet; denn wenn er den allgemeinen Anweisungen denselben rechtlichen Charakter zuschreibt, wie den allgemeinen Verwaltungsvorschriften, so muß er auch folgerichtig den Erlaß von der Zustimmung des Reichsrates abhängig machen, selbst dann, wenn sie jene nur „ergänzen" dürfen; dadurch wird die juristische Natur nicht verändert.

v. Freytagh-Loringhoven[1] hält die Zustimmung des Reichsrats ebenfalls für erforderlich, soweit die allgemeinen Anweisungen auf dem Gebiete der abhängigen Aufsicht ergehen, also die Ausführung der erlassenen Reichsgesetze regeln. Wenn sie aber nicht Ausführungsverordnungen zu Reichsgesetzen darstellen, also auf dem Gebiete der selbständigen Aufsicht ergehen, soll der Reichsrat ausgeschaltet werden.

Auch dies erscheint mir nicht konsequent. Denn, wenn sie auch ein Mittel der selbständigen Aufsicht sind und hier nicht an die Zustimmung des Reichsrats gebunden sind, muß auch dasselbe gelten, wenn sie auf dem Gebiete der abhängigen Aufsicht erlassen werden. Es ist nicht angängig, ihnen einmal diese, das anderemal jene juristische Natur zu unterschieben.

Dieselbe Unklarheit herrschte auch bei den Beratungen des Verfassungsausschusses[2]: Nach dem unitaristischen preußischen Entwurf sollten alle Landesbehörden verpflichtet sein, den „Anweisungen" der Reichsregierung Folge zu leisten, soweit die Verwaltung in den Händen der Länder lag (§ 8). Die föderalistisch eingestellten Landesregierungen setzten es durch, daß dieser Satz durch die Bestimmung ersetzt wurde, daß die Reichsregierung „allgemeine Verwaltungsvorschriften" über die Ausführung der Reichsgesetze erlassen durfte. Der Verfassungsausschuß stellte später diese allgemeinen Verwaltungsvorschriften aus dem jetzigen A 15 RV. heraus und in den A 77 hinein, wo sie auch jetzt noch stehen. Bei den Beratungen über den A 15 sprach man dann wieder von den „allgemeinen Anweisungen", die schließlich stehen blieben, aber nicht an die Zustimmung des Reichsrats gebunden wurden, wie von Preuß[3] wiederholt betont worden ist.

Da keine der vorgetragenen Meinungen ausschließlich Beifall verdient, wollen wir versuchen, uns eine eigene Ansicht über den

---

[1] Die Weimarer Verfassung 1924, S. 244 ff.
[2] Prot. DA. S. 80 ff.; 480 ff.
[3] Prot. S. 87, 168, 169.

Charakter der allgemeinen Anweisungen zu bilden. Zunächst muß festgestellt werden, daß es nicht auf die unitaristische oder föderalistische Grundanschauung des jeweiligen Bearbeiters ankommen darf. Der Föderalist wird bewußt oder unbewußt darauf hinarbeiten, die Zustimmung des Reichsrats für erforderlich zu halten, während der Unitarier im entgegengesetzten Sinne interpretiert. Der rechtliche Charakter und der Zweck der Bestimmung kann allein das Entscheidende sein, politische Anschauungen dürfen keine Rolle spielen.

Aus den Beratungen des Verfassungsausschusses[1] geht hervor, daß unter den allgemeinen Verwaltungsvorschriften des A 77 nicht Rechtsverordnungen gemeint sind, sondern lediglich Verwaltungsverordnungen. Diese zerfallen in:[2] 1) Dienstanweisungen, d. h. „Anweisungen über den formellen Dienstbetrieb wie über die Anwendung und Auslegung der Gesetze; 2) Anstaltsverordnungen; 3) Organisationsverordnungen, „welche die Errichtung von Behörden, deren Zusammensetzung und innere Gestaltung wie auch deren Kompetenz im Verhältnis zueinander und zu den Untertanen zum Gegenstande haben." 4) Ausführungsbestimmungen oder Vollzugsverordnungen, die der Durchführung der Gesetze dienen.

Alle diese bedürfen der Zustimmung des Reichsrats, sofern es sich nicht um reichseigne Verwaltung handelt. Wenn wir die „allgemeinen Anweisungen" hier unterbringen können, wie die meisten es tun, so sind wir auch gezwungen, ein Mitwirkungsrecht des Reichstags anzuerkennen. (Begrifflich ist es vielleicht möglich.) Das widerspricht aber dem Zweck der ganzen Einrichtung. Die allgemeinen Anweisungen dienen der Reichsaufsicht, und sind ein Aufsichtsmittel, es sind „technische oder Rechtsbelehrungen."[3]

Während die allgemeinen Verwaltungsvorschriften der Maßstab der Reichsaufsicht sind, sind diese ein Mittel der Aufsicht. Beides sind Verwaltungsakte, hätten sie aber beide denselben Zweck, so würde sie die Verfassung bei ihrem kargen Wortlaut nicht zweimal erwähnt haben. Zur Erläuterung diene folgendes Beispiel: Die Reichsregierung erfährt, daß an der Universität X. bei der Ausführung eines Reichsgesetzes bestimmte Mängel hervorgetreten sind; dann erläßt sie an die Landesregierung dieser Universität eine Mängelrüge im Sinne des A 15 III, an alle anderen Universitäten eine „allgemeine Anweisung" des Inhalts, dafür Sorge zu tragen, daß die Mängel, die bei der Universität X. hervorgetreten sind, vermieden werden.

Die allgemeine Anweisung fußt also auf einen bestimmten Tatbestand, der an einer anderen Stelle hervorgetreten ist, während die

---

[1] Prot. S. 167 ff.
[2] Vgl. Schoen in Politik I 1920, S. 252 ff.
[3] Hatschek, Deutsches und preuß. Staatsrecht, S. 96.

allgemeine Verwaltungsvorschrift dies nicht nötig hat. Daraus erhellt, daß die allgemeine Anweisung einen spezifisch aufsichtsrechtlichen Zweck verfolgt, während die allgemeinen Verwaltungsvorschriften dies nicht tun, und da in A 15 nichts von einer Zustimmung des Reichsrats gesagt ist, ist diese auch nicht nötig.

Zur Bekräftigung dieser Ansicht diene schließlich noch folgende Erwägung: wenn man die allgemeinen Anweisungen als Mittel der Reichsaufsicht anerkennt, und das tut jeder Bearbeiter der Verfassung, so folgt daraus, argumentum a majore ad minus, da die „Mängelrüge", die doch das schärfste Aufsichtsmittel ist, nicht einmal der Zustimmung des Reichsrats bedarf, daß es bei den allgemeinen Anweisungen als milderes Mittel erst recht nicht nötig ist.[1]

3) Die Mängelrüge.

Nach A 15 III sind die Landesregierungen verpflichtet, auf Ersuchen der Reichsregierung Mängel, die bei der Ausführung der Reichsgesetze hervorgetreten sind, zu beseitigen.

Der Unterschied der allgemeinen Anweisung von dieser Mängelrüge besteht zunächst darin, daß die erstere als unmittelbare Aufsicht, die letztere nur als Oberaufsicht erscheinen kann; denn die Reichsregierung darf nur die Landesregierung ersuchen, etwaige Mängel abzustellen; selbst wenn von Mittel- oder Unterbehörden die Reichsgesetze nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden, darf die Mängelrüge nur an die Zentralinstanz adressiert werden.

Diese beiden Aufsichtsmittel unterscheiden sich ferner darin, daß die allgemeine Anweisung vorbeugenden Charakter hat, während die Mängelrüge die Abstellung von bereits hervorgetretenen Mängeln verlangt, sie bezieht sich also auf einen konkreten Einzelfall, nicht auf bloß gedachte Fälle.

Nun ist bestimmt, daß die Landesregierungen „verpflichtet" sind, auf Verlangen der Reichsregierung die betreffenden Mängel zu beseitigen; aus diesem Wortlaut folgern viele, wie bereits betont wurde, daß sie es selbst dann sind, wenn sie die Mängelrüge der Reichsregierung für unbegründet halten und die Entscheidung des Staatsgerichtshofes angerufen haben. Diese Ansicht haben wir bereits als nicht zutreffend abgelehnt. Wir werden auf Grund unserer obigen Erörterungen sagen müssen, daß die Landesregierungen „verpflichtet" sind, die Mängel abzustellen, wenn sie nicht die Entscheidung des Staatsgerichtshofes anrufen wollen. Auf jeden Fall haben sie eine Reaktionspflicht. Fällt die Entscheidung des Staatsgerichtshofes zu-

[1] a. M. Poetsch, Handausgabe d. Reichsverfassung, 2. Aufl., S. 65 W. Jellinek, Jahrb. d. öff. Rechts, Bd. 9, S. 111. Nawiaski, Grundgedanken der Reichsverfassung, S. 112, 114.

gunsten der Reichsregierung aus, dann sind die Landesregierungen endgültig „verpflichtet", den hervorgetretenen Mängeln abzuhelfen.

4) Sonstige Mittel, insbesondere auf dem Gebiete der selbständigen Reichsaufsicht.

Die oben besprochenen drei Aufsichtsmittel sind nach dem Wortlaut der Verfassung nur für das Gebiet der abhängigen Reichsaufsicht bestimmt; es dienen die Beauftragten zur Ueberwachung der Ausführung von Reichsgesetzen, die Mängelrüge muß auf Ersuchen der Reichsregierung befolgt werden, soweit es sich um Mängel handelt, die bei der Ausführung der Reichsgesetze hervorgetreten sind.

Hieraus wird vielfach gefolgert, daß als Mittel der selbständigen Reichsaufsicht nur Erkundigungen und ähnliches, also beobachtende Mittel zugelassen seien.[1]) Das kann nicht richtig sein. Es ist nicht angängig, die selbständige Aufsicht bezüglich der Mittel anders zu behandeln als die abhängige. Daß die Aufsichtsmittel nur bei der abhängigen Aufsicht erwähnt sind, läßt sich nur daraus erklären, daß die Entwürfe nicht von der selbständigen Aufsicht wußten. Wenn dem Reiche die Kompetenz zugeschrieben wird, die Aufsicht auch dann auszuüben, bevor es ein Gesetz erlassen hat, muß es auch die Mittel in der Hand haben, um diese Zuständigkeit wirksam zu betätigen; es genügt nicht, daß das Reich nur beobachtende Mittel hat, ihm müssen auch berichtigende zur Seite stehen.

Daß alle Mittel der abhängigen Aufsicht auch bei der selbständigen gegeben sind, ergibt sich auch daraus, daß, wenn die Reichsregierung auf dem Gebiete der selbständigen Aufsicht vorgeht, sie ebenfalls die Ausführung eines „Reichsgesetzes", nämlich der Reichsverfassung, beaufsichtigt und folglich auch, wenn verfassungsmäßige Pflichten von den Ländern verletzt werden, Mängelabhilfe verlangen kann, da es sich auch hier um einen Mangel handelt, der bei der Ausführung eines „Reichsgesetzes", der Reichsverfassung, hervorgetreten ist.

Auch auf dem Gebiete der Landesgesetzgebung ist das selbständige Aufsichtsrecht mit allen Aufsichtsmitteln gegeben; es muß als unzulässig erachtet werden, wenn einige[1] dies verneinen, indem sie den A 12 II als argumentum a contrario verwenden. Dieser gibt der Reichsregierung ein Einspruchsrecht gegen Sozialisierungsgesetze der Länder, sofern dadurch das Wohl der Gesamtheit im Reiche berührt wird. Dieses Einspruchsrecht ist ein charakteristisches Mittel der selbständigen Reichsaufsicht, wie es A 12 I hervorhebt, wonach Landesgesetze nur erlassen werden können, „solange und soweit das Reich von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat".

[1] Siehe z. B. Poetsch, S. 64.

Man darf dieses Einspruchsrecht nicht als Ausnahme betrachten, d. h. man darf daraus nicht folgern, daß dies das einzige Mittel der selbständigen Reichsaufsicht gegen Landesgesetze ist. Daß es noch besonders in der Verfassung erwähnt ist, erklärt sich daraus, daß es ein außergewöhnlich starkes Aufsichtsmittel ist, das die Selbständigkeit der Länder auf diesem Gebiete illusorisch machen kann, denn der Einspruch ist eine „einseitige Verfügung, welche selber die beaufsichtigte Maßregel zu einer rechtlich unzulässigen macht."[1] Der Einspruch hat also aufschiebende Wirkung,[2] er hebt das Zustandekommen des betreffenden Landesgesetzes auf. Gegen das Einspruchsrecht der Reichsregierung gibt es kein Rechtsmittel, insbesondere kann nicht der Staatsgerichtshof nach A 19 RV. angerufen werden, da es sich bei diesen Streitigkeiten nicht um Rechtsfragen handelt, sondern um Fragen „der sozialen Politik, der Volksernährung oder dergl."[3] Auch wurde ein Antrag, dem A 12 II noch den Satz hinzuzufügen: „Ueber den Einspruch entscheidet nach näherer Vorschrift eines Reichsgesetzes ein oberster Gerichtshof des Reiches"[4] abgelehnt.[5]

Als weitere Aufsichtsmittel sind zu nennen: Ermahnungen, Erinnerungen, die Aufhebung eines landgerichtlichen Urteils (§ 564 ZPO.) und besonders die Genehmigung gliedstaatlicher Akte, von der schon die Rede war (A II usw.). Diese stellen keinen unzulässigen Eingriff in die Gliedstaatensphäre dar, denn „die Körperschaftshandlung bleibt ihrer Gesamtbedeutung nach trotz dieses in ihr enthaltenen Elements immer noch eine Körperschaftshandlung."[6] Daß auch die von der Reichsregierung veranlaßte Mängelabhilfe, die durch die Entscheidung des Staatsgerichtshofes herbeigeführt wird, ein Aufsichtsmittel ist, wurde bereits betont.

Das schärfste und äußerste Aufsichtsmittel ist

5) Die Reichsexekution.

Nach A 48 I RV. kann der Reichspräsident, „wenn ein Land die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, es dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten."

Nach A 19 aRV. beschloß der Bundesrat die Exekution gegen die Einzelstaaten, die ihre verfassungsmäßigen „Bundespflichten" nicht erfüllten; in der Hand des Kaisers lag das Voll-

---

[1] Haenel, a. a. O. S. 319 Anm. 17.
[2] Siehe Entwurf 3 A 12 II.
[3] Preuß, Pl. 1253 D, 1254 A.
[4] Pl. 1254 C.
[5] So auch die herrschende Meinung, vgl. z. B. Anschütz, a. a. O. S. 45. a. A. Triepel, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, S. 86 ff.
[6] Gierke, Genossenschaftstheorie, S. 721.

streckungsrecht. Der Zwang war also stark abgeschwächt dadurch, daß der Bundesrat zur Mitwirkung berufen war, der in erster Linie die Landesbelange wahrzunehmen hatte.

Diese Befugnis ist nicht auf den Reichsrat übergegangen. Grundsätzlich liegt die Reichsexekution heute allein in der Hand des Reichspräsidenten, aber nur grundsätzlich, nämlich nur dann, wenn in der Reichsverfassung nichts anderes bestimmt ist. In den Fällen der A 13, 15, 19 RV. muß, wie schon betont wurde, erst die Entscheidung des Staatsgerichtshofes abgewartet werden. Der A 48 I hätte eigentlich hinter A 15 gehört. Nur insoweit hängt es lediglich allein von dem Willen des Reichspräsidenten ab, ob er die Reichsexekution einleiten will, als er nicht verpflichtet ist, mit Hilfe der bewaffneten Macht vorzugehen („kann"), selbst dann nicht, wenn ein Urteil des Staatsgerichtshofes vorliegt. Die Reichsexekution ist kein völkerrechtlicher Krieg, deshalb finden auch die Normen des Völkerrechts über Krieg und Kriegführung auf sie keine Anwendung.[1]

Zu der Anwendung dieses außerordentlich strengen Mittels wird sich der Reichspräsident nur dann entschließen, wenn andere Mittel nichts nützen, um „frondierende" Länder gefügig zu machen; denn die Anwendung der militärischen Macht ist nicht das einzige Mittel der Reichsexekution. Oft genügen mildere Mittel; ein solches ist z. B. die Ersatzvornahme, d. h. das Reich nimmt die verlangte Handlung selbst vor oder läßt sie durch einen Dritten auf Kosten des Landes vollziehen. Trotzdem die Ersatzvornahme nicht ausdrücklich in der Verfassung erwähnt ist, muß sie für zulässig erachtet werden; denn da dem Reiche das schärfste Mittel, die Reichsexekution zugestanden ist, müssen ihm auch mildere Mittel erst recht zur Verfügung stehen.

§ 14. Die Organisation der Reichsaufsicht.

1) Die Reichsregierung.

Die Organe der Reichsaufsicht nach der Bismarckschen Verfassung waren der Kaiser, der die Ausführung der Gesetze zu überwachen hatte (A 17 aRV.) und in der Hauptsache der Bundesrat, dem insbesondere das Recht zustand, über „Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze" hervorgetreten waren, zu beschließen. Das Aufsichtsrecht war also im höchsten Grade föderalistisch ausgestaltet, insbesondere dadurch, daß durch die Zuständigkeit des Bundesrats der Aufsichtsführende und der Beaufsichtigte ein und dieselbe Person waren. Diese Organisation der Aufsichtsgewalt muß deshalb als mangelhaft empfunden werden, weil

[1] Triepel, Reichsaufsicht, S. 670 ff.

sie dem eigentlichen Zwecke der Aufsicht, die Reichsinteressen zu gewährleisten, nicht gerecht wurde. Auch war es zweifelhaft, wer die selbständige Aufsicht zu betätigen hatte, da die Verfassung nichts ausdrücklich bestimmte. Man schrieb auch diese Befugnis dem Bundesrat zu.[1]

Der unitarischen Tendenz der Weimarer Verfassung entsprechend hat sich dies grundstürzend geändert. A 15 bestimmt, daß die Reichsregierung das Organ der Aufsicht ist, und zwar in allen Angelegenheiten, in denen dem Reiche das Recht der Gesetzgbung zusteht. Daraus geht hervor, daß das primäre und vornehmste Organ die Reichsregierung ist. Zwar gibt es noch andere Organe, die an der Reichsaufsicht beteiligt sind, aber diese spielen nur eine sekundäre und untergeordnete Rolle, da es doch selten zu einer Reichsexekution kommen wird. Von besonder Bedeutung ist, daß der Reichsrat so gut wie ganz ausgeschaltet ist, so daß man von einer wirklich praktischen Ausgestaltung der Reichsaufsicht reden kann, wenn man den Zweck dieses Instituts nicht verkennen will.

Ein Vorteil der neuen Regelung ist auch darin zu sehen, daß klar bestimmt ist, daß die Reichsregierung auch auf dem Gebiete der selbständigen Aufsicht zuständig sein soll. Zwar wird von einigen[2] behauptet, hier sei der Reichspräsident kompetent, da es sich hier um die Erfüllung der den Ländern nach der Verfassung obliegenden Verpflichtungen handelt, und diese habe nach A 48 I RV. der Reichspräsident zu überwachen und zu erzwingen. Hieran ist nur so viel richtig, als der Reichspräsident befugt ist, die den Ländern verfassungsmäßig auferlegten „Bundespflichten" zu erzwingen; ihm steht auf dem Gebiete der selbständigen Aufsicht auch nur das äußerste Aufsichtsmittel zu. Alle anderen Aufsichtsmittel liegen auch hier in der Hand der Reichsregierung, wie aus A 15 I RV. deutlich erhellt.

Der Untersuchung bedarf noch der Begriff der „Reichsregierung". Sie ist „die Gesamtheit der für die Reichsgeschäfte politisch verantwortlichen obersten Beamten."[3] Nach A 52 RV. besteht sie aus dem Reichskanzler und den Reichsministern; der Reichskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik, im übrigen ist jedem Reichsminister ein gewisser Geschäftszweig anvertraut (A 56 RV.). Bei allen Anordnungen kommt also nicht der Wille der Regierung als Einheit, sondern meist der Wille des einzelnen Ressortministers zum Ausdruck. Nun ließe sich denken, daß jeder Minister die Aufsicht in seinem Ressort zu üben hätte, da er bessere Fachkenntnisse hierin besitzt als die Regierung als ganzes.

[1] Anschütz, Verfassung des Deutschen Reiches, S. 51.
[2] Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung 1922, S. 249 f.
[3] Anschütz, a. a. O. S. 111.

Nun bestimmt aber A 57 RV., daß die Reichsminister der Reichsregierung solche Angelegenheiten, für die Verfassung oder Gesetze dies vorschreiben, zur Beschlußfassung zu unterbreiten haben. Die Verfassung schreibt in A 15 RV. vor, daß die „Reichsregierung" die Aufsicht auszuüben hat, folglich hat jeder Minister, wenn er in seinem Ressort Unregelmäßigkeiten bei der Ausführung der Reichsgesetze bemerkt, das Gesamtministerium davon zu benachrichtigen, damit dieses darüber beschließen kann, ob es von seinem Aufsichtsrecht Gebrauch machen will.

Wenn die Verfassung von „Reichsregierung" spricht, so meint sie stets das Ministerium als „geschlossene Einheit", nicht den einzelnen Ressortminister. So ist es auch in A 15 RV.[1] Das entspricht auch dem eigentlichen Zweck der Reichsaufsicht; hätte jeder einzelne Minister die Reichsaufsicht zu üben, so wäre die dort zu fordernde Einheitlichkeit eine Fiktion, da jeder Minister gewollt oder ungewollt die Politik der Partei verfolgen würde, die ihn in das Kabinett geschickt hat.

Die Beobachtungsfunktion der Reichsaufsicht wird jeder Reichsminister selbständig in seinem Ressort ausüben, aber zur Berichtigung ist nur die Gesamtheit der Minister zuständig. Diese Auffassung wird auch nicht dadurch hinfällig, daß in dem Gesetz über die Eisenbahnaufsicht bestimmt ist, daß die Reichsaufsicht über die nicht vom Reiche verwalteten Eisenbahnen vom Reichsverkehrsminister ausgeübt wird (§ 1) und daß in dem Landesteuergesetz steht, daß dem Reichsfinanzminister ein Einspruchsrecht gegen Steuerordnungen der Gemeinden zusteht (§ 5); das ergibt sich daraus, daß die Reichsregierung nicht zu den unmittelbaren Staatsorganen zu rechnen ist, sondern zu den mittelbaren. Diesen ist es nicht verwehrt, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist, die ihnen übertragenen Kompetenzen weiter zu delegieren, also auf einen einzelnen Reichsminister zu übertragen. Ihnen ist es sogar gestattet, nicht bloß Teile ihrer Kompetenz zu übertragen, sondern auch Stellvertreter einzusetzen.[2] Dies verkennt Cohn,[3] deshalb hält er auch die eben angeführten Sätze für verfassungswidrig.

Aber grundsätzlich muß daran festgehalten werden, daß in erster Linie die Reichsregierung als ganzes die Aufsicht auszuüben hat, besonders deshalb, um den Ländern eine gewisse Gewähr zu bieten, daß nicht je nach der politischen Anschauung des einzelnen Ministers in verschiedenem Sinne von diesem Recht Gebrauch gemacht wird.

---

[1] a. M. Poetsch, S. 66.
[2] Hatschek, Reichsstaatsrecht, S. 7.
[3] a. a. O. S. 54.

Ebenso wie in A 15 ist auch in A 12 II RV. unter „Reichsregierung" das Gesamtministerium zu verstehen. Hier wäre es am wenigsten verständlich, wenn ein Ressortminister zuständig wäre, da dieses hier gegebene Einspruchsrecht gegen Sozialisierungsgesetze der Länder ein außerordentlich scharfes Mittel ist, wie bereits betont wurde.

2) Sonstige Organe.

Die Reichsregierung ist nicht allein Trägerin der Reichsaufsicht. Schon aus dem Vorgehenden ergab sich, daß noch andere Organe zuständig sind.

a) Der Reichspräsident kann ein Land das die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, nötigenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht dazu anhalten (A 48 I). Er ist also das Organ zur Durchführung der Reichsexekution. Ferner ist er Vollstreckungsorgan der nach A 19 ergangenen Urteile des Staatsgerichtshofes (A 19 II). Schließlich ist er Kontrollorgan auf dem Gebiete der internationalen Landesverträge (A 78 II), die der Zustimmung des Reiches bedürfen. Die Zustimmung ist ein Akt der vollziehenden Gewalt und kommt daher nach A 45 I dem Reichspräsidenten zu.[1]

Eine Einwirkung auf die Handhabung der Reichsaufsicht ist ihm auch durch seine staatsrechtlich und dienstlich übergeordnete Stellung über die Mitglieder der Reichsregierung gegeben. Diese prägt sich darin aus, daß er sie „kommen lassen", sie zu Vortrag und Bericht auffordern kann;[2] und wenn er aus diesen Berichten erfährt, daß die Reichsregierung die Anwendung der Reichsaufsicht gegen ein Land beschlossen hat, die er nicht für gerechtfertigt hält, so wird er von seinem Entlassungsrecht (A 53) Gebrauch machen. Dieses Recht wird er aber in diesem Falle nur dann anwenden, wenn er glaubt, daß das Reichskabinett nicht mehr das Vertrauen der Reichstagsmehrheit besitzt (A 54.).

Ein wichtiges Tätigkeitsfeld auf dem Gebiete der Reichsaufsicht erwächst dem Reichspräsidenten aus der Vorschrift des A 48 IV[3] der ihm oder dem Reichstag die Befugnis gibt, die Außer-

---

[1] Hatschek, Reichsstaatsrecht, S. 445.
[2] Prot. S. 237, 302.
[3] Auf A 48 in breiteren Ausführungen einzugehen, würde über den Rahmen der Arbeit hinausgehen; daß er eine große Ausbeute für das Aufsichtsrecht enthält, ist überall angedeutet worden.

kraftsetzung von Maßnahmen zu verlangen, die die Landesregierung zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung getroffen hat. Es sei hier an die Konflikte mit Bayern im Jahre 1923 erinnert.

Die überragende Machtstellung, die der Präsident als Träger der Reichsexekution hat, wird stark dadurch abgeschwächt, daß nach A 50 alle Anordnungen und Verfügungen des Präsidenten in ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Reichsminister bedürfen. Eine Anordnung in diesem Sinne ist auch die Reichsexekution. Erst durch die Kontrasignatur des betreffenden Ministers ist es möglich, gegen „frondierende" Länder Zwang anzuwenden.

b) Der Reichsrat.

Sein Vorgänger, der Bundesrat, hatte bezüglich der Reichsaufsicht eine sehr einflußreiche Stellung. Man kann wohl sagen, daß er das Hauptorgan war; es wurde schon betont, daß darin eine Schwäche dieses Instituts zu sehen ist.

Das ist heute anders geworden. Der Reichsrat ist fast vollständig auf diesem Gebiete ausgeschaltet.

Daß die allgemeinen Anweisungen des A 15 trotz des A 77 nicht der Zustimmung des Reichsrats bedürfen, wurde bereits bewiesen. Ebenso, daß das Landessteuergesetz, das dem Reichsrat die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Einspruchs gegen Gemeindesteuerordnungen und die Zulässigkeit einer Beanstandung von steuerlichen Bestimmungen der Länder zuweist, insoweit ungültig ist.

Ein Mitwirkungsrecht des Reichstages kommt überall da in Frage, wo Reichsaufsicht in der Form des Gesetzes erfolgt, z. B. bei Reichsamnestien, denn dem Reichsrat steht nach A 74 ein Einspruchsrecht gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze zu. Da dies aber nur in ganz seltenen Fällen vorkommt, und da überdies auch gegen diesen Einspruch ein Gesetz, zwar unter erschwerenden Umständen, zustande kommen kann, ist die aufsichtsrechtliche Zuständigkeit des Reichsrats hier bedeutungslos.

Ebenso unwichtig ist auch die Vorschrift des A 67, der die Reichsregierung verpflichtet, den Reichsrat über die gesamte Führung der Reichsgeschäfte auf dem Laufenden zu halten und zu Beratungen über wichtige Gegenstände, zu denen zweifellos die Reichsaufsicht gehört, die zuständigen Ausschüsse des Reichsrates zuzuziehen. Da die Reichsratsausschüsse nur beratende Stimmen haben, da ferner die Reichsregierung die Ratschläge der Reichsratsmitglieder nicht zu berücksichtigen braucht und da sie schließlich kein Zwangsmittel zur Verfügung haben, ist der Einfluß bezüglich der Anwendung der Reichsaufsicht nicht erheblich. Der Reichsrat ist außerstande,

„ratione auctoritatis“ zu wirken, sondern er kann nur „auctoritate rationis“ sich Einfluß verschaffen und „die Regierung moralisch zur Verantwortung ziehen“.[1]

Durch A 179 I RV. hat der Reichsrat „die Erbschaft aus dem Nachlaß“ des Bundesrats übernommen. Ob nun überall dort, wo früher der Bundesrat, z. B. bei Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern oder zwischen verschiedenen Staaten zu entscheiden hatte, heute an seine Stelle der Reichsrat zu setzen ist, kann fraglich erscheinen (vgl. z. B. § 9 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes v. 22. VII. 1913). Die Beantwortung dieser Frage würde zu weit führen; nur so viel mag festgestellt werden, daß, wo diese älteren Reichsgesetze mit der Reichsverfassung von 1919, z. B. mit A 15 oder 19 in Widerspruch stehen, in diesen Fällen nicht der Reichsrat Nachfolger des Bundesrats sein kann.[2]

Aus der fast vollkommenen Ausschaltung des Reichsrates geht hervor, daß die Reichsaufsicht jetzt wirksam und praktisch gehandhabt werden kann; allerdings wird die Reichsregierung deshalb mit sehr viel Geschick und feinem politischen Takt die Reichsaufsicht handhaben müssen, um die Länder nicht zu verletzen.

c) der Reichstag.

Der Reichstag übt Reichsaufsicht überall dort aus, wo Reichsgesetze aufsichtsrechtlichen Charakter haben, z. B. internationale Landesverträge, Amnestiegesetze usw. Ferner sind ihm durch die Einführung des parlamentarischen Regierungssystems Aufsichtsfunktionen zuteil geworden: nach A 54 bedarf die Reichsregierung zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Diese Abhängigkeit vom Parlament sichert diesem einen gewissen Einfluß auf die Leitung der Staatsgeschäfte, also auch einen Einfluß auf die Handhabung der Reichsaufsicht. Die Reichsregierung beaufsichtigt die Landesregierungen, sie wird wiederum kontrolliert von der Volksvertretung, der z. B. in der Interpellation ein wichtiges Kontrollmittel an die Hand gegeben ist. Aus der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Minister (und aus A 33) ergibt sich, daß die Reichsregierung jederzeit bereit sein muß, ihr Verhalten bezüglich des Reichsaufsichtsrechts zu vertreten (vgl. § 74 der Frankfurter Verfassung).

Wenn das Parlament kontrollieren will, wie die Reichsregierung in einem bestimmten Falle gehandhabt hat, muß sie auch die betreffenden Verwaltungsakte des Landes, deretwegen die Reichs-

---

[1] Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 181.
[2] Vgl. Triepel, Streitigkeiten zwischen Reich u. Ländern, S. 109, Anm. 2.

aufsicht geltend gemacht wird, einer Prüfung unterziehen können, und dadurch wird mittelbar auf die Behörden der Länder eingewirkt. Eine direkte Reichsaufsicht des Parlaments über die Landesverwaltung ist aber dadurch nicht gegeben, höchstens nur insoweit, als sie sich in der Beobachtungsfunktion erschöpft.

Dieselbe präventive und beobachtende Kontrolle hat der Reichstag auch auf dem Gebiete der gliedstaatlichen Rechtspflege. Zwar hat er nicht „das Recht und auch nicht die Macht, eine Abänderung einer Entscheidung oder eine Aufhebung derselben herbeizuführen oder eine Wiederholung derselben zu verhindern", aber er hat das Recht, richterliche Entscheidungen zu kritisieren, insoweit als sie „ein Abweichen von den Grundsätzen der Reichsgesetzgebung oder einen Widerspruch mit denselben enthalten." Dadurch erhält er die Macht „auf die richtige Auslegung und Anwendung der Gesetze und damit folgeweise auf die Rechtsprechung" in gewisser Weise einzuwirken.[1]

Aber auch die indirekte Kontrolle des Reichstags darf nicht unterschätzt werden, denn die Reichsregierung wird ihr Aufsichtsrecht stets nach der vermuteten Ansicht des Reichstags handhaben, um kein Mißtrauensvotum zu provozieren.

Auch bezüglich der Reichsexekution spielt der Reichstag eine entscheidende Rolle; denn der Reichspräsident ist verpflichtet, eine angeordnete Reichsexekution einzustellen, wenn der Reichstag es verlangt (A 48 III).

Das auch durch die Untersuchungsausschüsse und vor allem durch die ständigen Ueberwachungsausschüsse (A 34, 35) eine Kontrolle der Regierung bezüglich der Reichsaufsicht stattfinden kann, mag kurz erwähnt werden; ebenso, daß durch sie eine direkte Kontrolle der Landesverwaltung möglich ist, aber auch sie ist nur wieder beobachtende Aufsicht. Ein parlamentarisches Reichs„ober"aufsichtsrecht vom Ausmaß des A 15, kommt dem Reichstag nicht zu, auch nicht durch A 34.[2]

Trotzdem in den meisten Fällen der Reichstag im eigentlichen Sinne nur eine indirekte Kontrolle über die Länder ausübt, ist seine Machtstellung auch auf diesem Gebiete nicht zu verkennen.

d) Daß auch die Gerichte, z. B. der Staatsgerichtshof (A 19, 15), das Reichsgericht (A 13 II), der Reichsfinanzhof usw., als Aufsichtsorgane tätig werden können, wurde bereits eingehend erörtert.

---

[1] Abg. Roeren in der Sitzg. v. 23. Febr. 1899. S. 1070 A—B.

[2] Vgl. zu der ganzen Frage Laband, Arch. f. öff. Recht, 1923, S. 269 ff.

Erwähnt werden mag hier noch die Tätigkeit des Staatsgerichtshofes zum Schutze der Republik (RG. v. 21. VII. 1922), der als Aufsichtsinstanz auf Anrufen des Ministers des Innern fungiert, wenn dieser der Ansicht ist, daß die Landesbehörden bei der Handhabung der Verwaltungsmaßnahmen zum Schutze der Republik säumig vorgehen.[1]

Außer den in der Verfassung genannten Organen finden wir noch in verschiedenen Reichsgesetzen Aufsichtsbehörden und Aufsichtsbeamte erwähnt, die man als Hilfsorgane bezeichnen kann. Daß die Einsetzung solcher Hilfsorgane verfassungsmäßig zulässig ist, wurde bereits betont, soweit deren Befugnisse nicht die der Reichsregierung überschreiten. Es sei erinnert an den Reichsfinanzminister, an das Reichsversicherungsamt, die Normaleichungskommission usw. Die Verfassung selbst sieht in A 15 die Einsetzung von Beauftragten, von „Reichskommissaren" vor.

Durch die ausdrückliche Verleihung einer Kompetenz sind immer die zu ihrer Ausübung notwendigen anderen Kompetenzen stillschweigend mit verliehen worden".[2] Die Reichsregierung kann also für jeden einzelnen Fall auch ständige Kommissare mit Aufsichtsbefugnissen ausstatten.

§ 15. Die praktische Handhabung der Reichsaufsicht in den letzten 6 Jahren.[3]

Im folgenden sollen einige typische Fälle der Reichsaufsicht wiedergegeben werden, um das Wesen und den Zweck dieses Instituts zu veranschaulichen, und es soll auf einige Gesetze hingewiesen werden, soweit sie sich mit aufsichtsrechtlichen Vorschriften befassen.

I. Wir hatten gesehen, daß die Reichsaufsicht auch heute noch grundsätzlich Oberaufsicht sein muß, nur ausnahmsweise kann sie unmittelbare Aufsicht sein. Daß auch die letztere in großem Umfange möglich ist, ergibt sich aus A 14. Hiervon hat die Reichsgesetzgebung ausgiebig Gebrauch gemacht:

1) Durch das Arbeitsnachweisgesetz v. 22. Juli 1922 ist dem Reichsarbeitsminister und dem Reichsamt das Recht erteilt, mit den Landesämtern und den Arbeitsnachweisen (das sind formell noch Landesbehörden) in sachlichen Angelegenheiten unmittelbar zu verkehren (§ 27 III). Nach § 26 I führt das Reichsamt für Arbeits-

---

[1] Siehe Näheres Hatschek, Deutsches u. preuß. Staatsrecht, II, S. 603 ff.

[2] Triepel, die Kompetenzen des Bundesstaats und die geschriebene Verfassung (Festg. f. Laband Bd. 2. Tübingen, 08) S. 247 ff.

[3] Vgl. zum folgenden J. öff. R. 1925, S. 43 ff.

vermittlung im Einvernehmen mit den obersten Landesbehörden die fachliche Aufsicht über die Durchführung des Gesetzes. Der regelmäßige Verkehr spielt sich also unmittelbar zwischen dem Reichs- und Landesamt für Arbeitsvermittlung ab.

Der Entwurf dieses Gesetzes gab dem Reich einen noch stärkeren Einfluß auf die Landesbehörden.[1] Im Reichsrat wurden Bedenken erhoben, ob nicht schon die Gesetz gewordene Regelung mit dem Grundsatz des A 15 in Widerspruch stehe. Das ist aber nicht der Fall. (Siehe A 14).

2) Ein weiteres Gesetz, das dem Reich ein unmittelbares Aufsichtsrecht gibt, ist das Gesetz zur Aenderung über das Verfahren in Versorgungssachen vom 4. VIII. 1924 (RGBl. S. 677): § 6: „Die Versorgungsgerichte sind bei den Oberversicherungsämtern errichtet" (Landesbehörde); § 23: „Das Reichsversorgungsgericht ist die oberste Spruchbehörde in Versorgungssachen"; § 7 (§ 1) „Soweit zur ordnungsmäßigen Durchführung des Versorgungswesens erforderlich, kann der Reichsarbeitsminister mit den Versorgungsgerichten unmittelbar in Verbindung treten".[2]

Daraus, daß die Reichsgesetzgebung befugt ist, der Reichsgewalt unmittelbare Aufsichtsbefugnisse zu geben, folgt, daß nach A 178 II in Verbindung mit A 14 (dessen Bestimmung rückwirkende Kraft hat) entsprechend nach der aRV. ergangene Gesetze als gültig weiter bestehen, natürlich nur insoweit, als sie nicht mit anderen Verfassungsbestimmungen (z. B. A 15, 19) in Widerspruch stehen.

II. Praktische Fälle, in denen von den Aufsichtsmitteln Gebrauch gemacht wurde:

1) Durch den Beschluß der Bremer Bürgerschaft vom Jahre 1920 wurde die Bremer Stadtwehr aufgehoben. Der Reichsminister des Innern erachtete durch die getroffenen Beschlüsse die öffentliche Ordnung in Bremen für gefährdet, unternahm selbst eine Prüfung an Ort und Stelle und richtete an die Bremer Bürgerschaft das Ersuchen, die Beschlüsse zu revidieren. Diesem Ersuchen um Mängelabstellung ist nicht Folge geleistet worden; es blieb bei der Aufhebung der Stadtwehr.

Wie wir gesehen haben, hätten dem Reiche in diesem Falle noch weitere Aufsichtsmittel zur Verfügung gestanden, letzten Endes die Reichsexekution, aber die Reichsregierung hat, vielleicht aus politischen Gründen, das Aufsichtsverfahren im Sande verlaufen lassen.

---

[1] Vgl. Komm. v. Kaskel, § 26 2, 5, 8.
[2] Weitere Beispiele siehe J. öff. R. 1925, S. 43.

2) Durch die Ausnahmeverordnung vom 26. 9. 23 war dem Militärbefehlshaber zur Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung in Thüringen die vollziehende Gewalt übertragen worden. Die Thüringische Regierung beschwerte sich bei der Reichsregierung, daß der Militärbefehlshaber sich Befugnisse anmaße, die ihm nach der Verordnung nicht zuständen. Dagegen behauptete die Reichsregierung, daß so grobe Mißstände in der Finanz- und Beamtenpolitik in Thüringen herrschen, daß sogar ein Vorgehen des Reiches auf Grund des A 48 I gerechtfertigt sei. Um ein klares Bild von den Zuständen zu gewinnen, schickte die Reichsregierung eine Kommission in Begleitung von Referenten (A II RV.) zu den thüringischen Landeszentralbehörden, die die erforderlichen Erhebungen machen sollten. Die Berichte der Beauftragten wurden mit den thüringischen Ministern erörtert, worauf es zu einem Abkommen zwischen Reichs- und Landesregierung dahin kam, daß einem fünfgliedrigen Ausschusse unter dem Vorsitz des Präsidenten des Oberlandesgerichts Jena weitgehende Aufsichtsbefugnisse der thüringischen Regierung gegenüber beigelegt wurden. Hiermit begnügte sich die Reichsregierung und verzichtete darauf, dem Reichspräsidenten Maßnahmen auf Grund des A 48 vorzuschlagen.

Daß diese Maßnahmen außerhalb der Verfassung lagen, bedarf wohl kaum der näheren Erörterung. Das reguläre Aufsichtsverfahren hätte so verlaufen müssen, wenn wir nur einen Fall aus diesen Vorkommnissen herausnehmen: die Beauftragten stellten fest, daß die thüringische Landesregierung nicht verfassungsmäßig sei. Die Reichsregierung machte sich diese Auffassung zu eigen und "erklärte" dies der thüringischen Regierung anstatt sie aufzufordern, die Mängel zu beseitigen (A 15 III). Die Landesregierung bestritt diesen Vorwurf und behauptete die Verfassungsmäßigkeit. Jetzt hätte die Reichsregierung die Entscheidung des Staatsgerichtshofes (A 15 III) anrufen müssen, um auf Grund dieses Urteils weitere Maßnahmen zu ergreifen.

3) Zwischen der Reichsregierung und der bayrischen Regierung entstanden 1922 Meinungsverschiedenheiten in der Frage der Beaufsichtigung des Strafvollzuges; es handelte sich um Vorkommnisse in der Strafanstalt Niederschönenfelde. Die Reichsregierung verlangte Beseitigung von verschiedenen Mängeln, die sich dort gezeigt hatten. Die bayrische Regierung lehnte es ab, hierauf zu reagieren, indem sie sich auf den Standpunkt stellte, daß dem Reiche in dieser Angelegenheit keine Aufsicht zustände. Daß diese Auffassung nicht der Verfassung entspricht, erhellt aus der Tatsache, daß, da das Reich nach A 7 Ziff. 3 den Strafvollzug reichsgesetzlich regeln kann, auch auf diesem Gebiete die Aufsicht hat, wenn es noch nicht von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat (A 15 I).

Ob die Reichsregierung mit ihrer Ansicht durchgedrungen ist, entzieht sich der Kenntnis der Oeffentlichkeit. Auf jeden Fall hätte auch hier die Reichsregierung die Möglichkeit gehabt, den Staatsgerichtshof nach A 15 III oder nach A 19 anzurufen.

Diese Beispiele mögen genügen, um das Wesen und den Zweck der Reichsaufsicht zu veranschaulichen.

Schlußwort: Die taktvolle und geschickte, aber auch energische Handhabung der Reichsaufsicht, die in der Weimarer Verfassung eine im Verhältnis zur Bismarckschen Verfassung praktischere Ausgestaltung erhalten hat, ist eines der besten Mittel zur Festigung der deutschen Einheit.

Sie zeigt aber auch, daß politische Machtverhältnisse bei Durchsetzung der Aufsichtsmittel von ausschlaggebender Bedeutung sind. Jedes Land ist von der Bedeutung seines „Eigenlebens" überzeugt und sucht sich hartnäckig seine „Souveränität" zu wahren.

Die Entwicklung, die das Institut der Reichsaufsicht genommen hat, beweist den unlösbaren Zusammenhang zwischen altem und neuem Recht, sie zeigt, daß man „die Geschichte der Vergangenheit nicht ignorieren kann", aber auch, daß man die Zukunft nicht beschleunigen kann.

Unitarismus und Föderalismus werden bei der praktischen Anwendung und späteren Ausgestaltung der Reichsaufsicht immer im Kampfe liegen, es wird ein ewiges Kämpfen und Ringen auf diesem Gebiete sein, aber es wird stets ein großer, mächtiger Kampf um das Recht sein:

„O stolz Gefecht, wenn das Recht mit Recht kämpft um das meiste Recht!"

Lebenslauf.

Ich wurde am 3. Oktober 1902 in Bogenthin (Kreis Kolberg) als Sohn des Landwirts Th. Braasch geboren. Meine Schulausbildung erhielt ich auf dem Realgymnasium in Kolberg, wo ich auch die Reifeprüfung bestand. Um Rechts- und Staatswissenschaft zu studieren, ging ich 4 Semester nach Göttingen, 1 nach Berlin und 1 nach Heidelberg. Am 26. und 27. Juni 1922 bestand ich in Celle die erste juristische Prüfung. Augenblicklich bin ich dem Landgericht Köslin zur Ausbildung überwiesen.

Heinrich Braasch, Referendar.

BUCHDRUCKEREI
WILHELM WALTHER
OLDENBURG I. O.